جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان

الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر

رسالة دكتوراه في القانون العام

أعداد الطالب: وناس يحيى

لجنة المناقشة:

الأستاذ الدكتور : بن عمار محمد رئيس اللجنة
الأستاذ الدكتور: كحلولة محمد مقررا
الدكتور : بن ناصر يوسف مناقشا
الدكتور : خراجي مصطفى مناقشا

جويلية 2007

بسم الله الرحمن الرحيم

"ومَا مِنْ دَابَةٍ فِي الأَرضِ وَلاَ طَائِرٍ يَطِيرُ بِجَنَاحَيْهِ إِلاَّ أُمَمٌ أَمْثَالُكُمْ مَا فَرَطْنَا فِي الكِتَابِ مِن شَيْءٍ ثُمَّ إِلَى رَبِّهِم يُحْشَرُونَ."

الأنعام الآية 38.

كـلمـة شكـر

أشكر الله عز وجل أن أنعم علي بإتمام هذا البحث،
ومن لا يشكر الناس لا يشكر الله...

ومن ثم يقتضي مني واجب الشكر والاعتراف بالفضل
أن أتقدم بخالص الشكر والامتنان للأستاذ الدكتور **محــــــمد كـحلولـة** الذي لم يدخر جهدا للنصح والتوجيه والتشجيع
وأسأل الله أن يجزيه عني خير الجزاء آمين.

كما أن ملاحظات وتوجيهات وانتقادات
كل من الأستاذ الدكتور **بن عمار محمد**، والدكتور **يوسف بن ناصر**،
والدكتور **خراجي مصطفى**، ساهمت في إثراء هذا البحث.
ولذلك يفرض علي هذا الجميل الشكر والتقدير الكبير لأساتذتي الأفاضل، والاعتراف لهم بمساهمتهم الكريمة في تنقيح ونضج هذا الموضوع.

الطالب : وناس يحيى

إهداء

إلى روح والدي العزيزين

رحمة الله عليهما

إلى زوجتي

إبراهيم

والحبيب

قائمة المختصرات

أولا: باللغة العربية:

ج.ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ثانيا: بالفرنسية:

A.J.D.A	Actualité Juridique du Droit Administratif
ASSURPOL ITF 94	Assurance-pollution Installations Terrestres Fixes, modèle 1994 (France)
CRASC	Centre de Recherche en Anthropologie Sociale et Culturelle (Algérie)
DATAR	Délégation régional à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (France)
FEM/FME	Fonds pour l'environnement Mondial ou Fonds Mondial pour l'environnement (en anglais GEF Global Environmental Facility)
GARPOL	Groupement de Coréassurance pollution et autres atteintes à l'environnement (France)
PNAE	Plan National d'Action pour l'Environnement (Algérie - 1996)
PNAE-DD	Plan National d'Actions pour l'Environnement et le Développement Durable (Algérie - 2002)
PPI	Plans Particuliers d'Intervention (Algérie)
POI	Plans d'Organisation Interne (Algérie)
R.A	Revue Administrative
R.A.S.J.E.P	Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques
R.F.D.A	Revue Française de Droit Administratif
R.G.D.I.P	Revue Général de Droit international public
RJ.E	Revue Juridique d'environnement
R.D.P	Revue de Droit Public
S.A.D.I.C	Société Africaine de Droit International Comparé

ملخص باللغة العربية

الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر

وناس يحي

يتناول موضوع البحث الموسوم "بالآليات القانونية لحماية البيئة"، دراسة الآليات الوقائية لحماية البيئة باعتبارها هدف رئيسي تسعى السياسة البيئية إلى تحقيقه لتفادي وقوع كوارث بيئية، كما تتناول الدراسة سبل معالجة الحالات التي لم يفلح فيها الاحتياط والوقاية من خلال عرض الآليات التدخلية والإصلاحية للأضرار البيئية.

يتعرض الباب الأول من الرسالة إلى مناقشة فعالية الآليات القانونية الوقائية لحماية البيئة، والمتمثلة في الدور الوقائي للإدارة البيئية بشقيها المركزي والمحلي، وكذا التخطيط البيئي في مختلف صوره، والتحفيز الضريبي البيئي. وقواعد الشراكة البيئية ومشاركة الجمعيات والآليات والدراسات الوقائية.

ونظرا لعدم إمكانية اتقاء وقوع كل الأضرار التي تصيب البيئة تناول الباب الثاني الآليات القانونية لإصلاح الأضرار الإيكولوجية الخالصة، من خلال تطوير الجوانب الإجرائية والموضوعية للمسؤولية المدنية لاحتضان الضرر الإيكولوجي الخالص، من خلال إعادة النظر في نظام تعويض الضرر الإيكولوجي الخالص، وتمويله، والانتقال من المسؤولية المدنية الإصلاحية إلى المسؤولية المدنية الوقائية المبينة على أساس الاحتياط. كما أرسى القانون الجنائي نظاما ردعيا صارما للاعتداءات التي تقوم بها المنشآت المصنفة ضد البيئة من خلال إدراج المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية عن الجرائم البيئية.

كلمات مفتاحية:

قانون حماية البيئة، حماية الطبيعة، الرسوم البيئية، الشراكة البيئية، الضرر الإيكولوجي الخالص، المسؤولية الجنائية للمنشآت الملوثة.

Résumé

Les instruments juridiques de la protection de l'environnement en Algérie

Yahia OUINAS

Le thème de recherche portant sur les instruments de la protection de l'environnement repose sur deux aspects: Le premier est d'ordre préventif et le second curatif et répressif.

Le premier aspect se veut comme une analyse préventive de la protection de l'environnement considérée comme un objectif principal de la politique environnemental.

Le second aspect se veut comme une démarche d'identification de l'ampleur des dommages écologiques purs et les modes de réparation avec distinction des seuils de responsabilité civile et pénale.

La première partie liée à l'aspect préventif est constitué des différents mécanismes juridiques de l'environnement dont: le rôle de l'administration centrale et locale dans la mise en oeuvre des mécanismes de protection environnementale, La planification environnementale, L'incitation fiscale en faveur de sa protection, Les différentes modes de participation à la protection de l'environnement (associations, entreprises, individus), La mise en oeuvre des études préventives telles celles de l'impact sur l'environnement, notice d'environnement, de dangers et de risques.

Devant l'impossibilité de prévoir avec rigueur et précision, l'apparition de dommages écologiques ne peut être évité et nous conduit à porter notre analyse sur l'aspect curatifs et répressif traité dans la seconde partie.

Vu la spécificité des dommages écologiques récents, il est impératif de moderniser l'aspect procédural et objectif de la responsabilité civile affin d'apprivoiser les dommages écologiques purs, ce qui nous conduit à analyser l'aménagement de dédommagement de financement. La tendance actuelle repose sur l'aménagement de la responsabilité civile préventive fondée sur le principe de précaution.

Additivement à la réparation des dommages écologiques, le législateur algérien a instauré un régime répressif envers les délits environnementaux comme par les personnes morales (installations classées).

Mots clés:

Droit de l'environnement, écotaxe, dommage écologique, délinquance écologique.

مقـــدمـــة

تبلور مفهوم حماية البيئة من خلال اتجاهين رئيسيين: أولهما تبناه العالم الغربي ويقــوم على تحقيق التوازن بين حماية البيئة والتنمية، وثانيهما تبنته دول العالم الثالــث ومــن بيــنهم الجزائر، وقام على معارضة الطرح الغربي لحماية البيئة باعتباره شكل جديد من أشكال القضاء على حق التنمية لهذه الدول. وعلى الرغم من أنه من غير الإنصاف إنكار أهمية وحيوية الخيار التنموي لدول العالم الثالث في تحقيق مصالح اجتماعية واقتصادية إستراتيجية، فإن آثــار هــذا الخيار الذي انتهجته دول العالم الثالث كان وخيما على البيئة والتنمية على حد السواء.

وبمرور الوقت تغيرت مواقف الدول النامية بما فيها موقف الجزائــر بــسبب التــدهور الخطير الذي نجم عن الآثار السلبية للحركة التنموية، ولم يعد لتباين مواقف الدول حول موضوع حماية البيئة أي معنى وبخاصة خلال ندوة ريوديجانيرو، وعلى إثر هذا الاقتناع تطور قــانون حماية البيئة في العديد من الدول وأفرز آليات متنوعة تــسعى كلهــا لتحقيــق حمايــة فعالــة للبيئة.وعلى غرار بقية الدول يعرف قانون حماية البيئة في الجزائر تطورا مستمرا في الوقــت الراهن.

ولعرض مختلف هذه الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، ينبغي ابتــداء ضــبط المفاهيم الخاصة بمضمون الحماية ومداها، ومضمون البيئة والعناصر التــي تــشملها. ونظــرا للتباين الفقهي والعلمي الواسع حول تحديد مضمون حماية البيئة، فإنه سوف يتم اعتماد مفهــوم عملي للحماية باللجوء إلى المعيار التشريعي لتحديده مضمون الحماية، والتــي تــشمل الــدفاع والوقاية والتسيير العقلاني والمحافظة والإصلاح والترميم وإعادة الحال[1]. ولأجل ضبط عمليات الحماية في مختلف أشكالها وصورها بدقة، نطبق المعيار المؤسسي الــذي يحــدد صــلاحيات ومجالات تدخل وزارة تهيئة الإقليم وبقية الوزارات الأخرى في مجال حماية البيئة. ويتم حصر مضمون البيئة باعتماد المعيار التشريعي الذي يعتبر أن: "البيئة تتكون من المــوارد الطبيعيــة اللاحيوية والحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما فــي

[1] – المواد 2 و3 من قانون 03–10 المؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المــستدامة. ج.ر. عــدد: 43/ 2003.

ذلك التراث الوراثي وأشكال التفاعل بين هذه الموارد وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية[1]".

تفرض المعالجة القانونية لحماية البيئة منهجية محكمة في توظيف مختلف الآليات القانونية المتاحة لحماية البيئة، من أجل التدخل بطريقة متكاملة وفعالة على مستوى مختلف مراحل التلوث بأساليب وقائية أو التدخلية.

ومن ناحية أخرى ترتبط دراسة الآليات القانونية الداخلية لحماية البيئة بسياق عام يؤثر على فعاليتها، إذ يشمل هذا السياق العام معطيات متعددة التخصصات، فنجد منها ما يتعلق بالجوانب الدولية والجوانب الداخلية والتخطيط، والسياسة المالية، والجوانب التنظيمية والمؤسسية، ومشاركة مختلف الفاعلين، وكذا تقرير المسؤولية الإدارية والمدنية والجزائية في حالة تلويث البيئة.

وإلى جانب ارتباط الآليات القانونية لحماية البيئة بمعطيات متنوعة، نجدها في ذات الوقت متشعبة ومتداخلة فيما بينها وبين بقية الآليات الأخرى غير القانونية المأثرة في عملية حماية البيئة. ونظرا لهذه الخاصية اعتمدت الدراسة على نوع من الربط بين مختلف المعطيات السياسية والاقتصادية والمالية والقضائية، وبالرغم من ذلك لا يمكن الإدعاء بأنها تلم بكل المعطيات اللازمة لمعالجة هذه الآليات في جميع جوانبها، لأن هناك معطيات أخرى لا يمكن التطرق إليها أو التوسع فيها بحكم التخصص، منها ما يتعلق بمعطيات إيكولوجية بحتة، ومعطيات شرعية، واجتماعية، وتربوية، وإعلامية، وأخلاقية، وتاريخية وغيرها.

وبذلك فإن هذه الدراسة تتطلع إلى تحقيق تحليل قانوني شبه شمولي لمختلف العوامل المؤثرة في الآليات القانونية لحماية البيئة، لتوضيح النقائص والثغرات التي تعتري النظام القانوني لحماية البيئة في الجزائر، لذلك سوف لن يقتصر التحليل على مجرد عرض للقواعد البيئية وإنما سيتم مناقشة فعاليتها ومدى ملائمتها لمواجهة حالات التدهور الخطيرة التي تعرفها البيئة في الجزائر، مع بيان أوجه المقارنة والتحديث الذي تعرفه الآليات القانونية لحماية البيئة في الأنظمة الأخرى المتاحة دون أن يعني ذلك أن هذه الدراسة مقارنة.

1 – المادة 7/4 من قانون 03-10 السابق.

ولغرض استكمال البناء الشمولي لهذا الموضوع سيتم عرض جملة الآليـات القانونيـة الوقائية والإصلاحية المتباينة والمتعلقة بحماية البيئة[1] في إطار نسق منهجي متكامل، يهدف إلى إيجاد صيغة ترتيبية وتنسيقية بين مختلف هذه الآليات التي يتضمنها النظام القانوني لحماية البيئة، لتحقيق فعالية أكبر في مجال حماية البيئة.

تظهر أهمية المعالجة القانونية لفعالية الآليات القانونية لحماية البيئة، في دراسة الأسباب التي تقف وراء ضعف هذه الآليات لمواجهة التدهور الذي تعرفه البيئة في الجزائر، إذ أشـارت الوكالة الوطنية لحفظ الطبيعة في أول تقرير لها "حفظ الطبيعة: تقييم وآفاق[2]"، أنه يجب اعتماد سياسة للمحافظة على التراث الطبيعي، كالمساحات الغابية والـسهوب والـصحراء، وأبـرزت التدهور الذي تعاني منه هذه الأوساط الطبيعية في الجزائر، من جراء تطور الطرقات والهياكل القاعدية والتعمير والحرائق والقضاء على المساحات الغابية وإهمال الأراضي وانتشار الزراعة في مناطق الأنظمة البيئية الهشة وانجراف التربة والرعي المركز والجفاف. وأضاف تقرير آخر للوكالة الوطنية لحفظ الطبيعة أنه:"حتى بعد صدور قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة، فـإن الانشغالات البيئية وحماية الطبيعة لم تصبح مهمة سهلة[3]".

وفي إطار عرض حالة البيئة أشار المخطط الوطني للأعمال من أجـل البيئـة PNAE لسنة 1996 إلى مؤشرات تدهور خطيرة[4]، وأعاد المخطط الوطني للأعمال من أجـل البيئـة

[1] – تتمثل هذه الآليات في التخطيط، والآليات الاقتصادية، والمالية، وآليات الشراكة، ومشاركة أعوان الإدارة في حماية البيئة، وتـدخل القضاء.

[2] - Ministère de l’agriculture, agence *nationale pour la conservation de la nature, la conservation de la nature: bilan et perspective*. octobre, 1991. p.01-34.

[3] - Ministère de l’agriculture, *agence nationale pour la conservation de la nature, mission et perspective*, novembre, 1994.

[4] - Revue de collectivités locales, n° 23 1997, Publication Périodique du Ministère de l’Intérieur, *l’Algérie- 97- Indicateurs Alarmants*, P, 108.

والتي حددها المخطط الوطني لسنة 1996 فيما يلي:

من بين المؤشرات الخطيرة التي تم عرضها ضمن المخطط الوطني من أجل البيئة لسنة 1996:

*– ارتفاع عدد السكان بثلاث مرات حوالي 45 مليون نسمة خلال 2020، و سيقطن 82 % من مجموع السكان فيما يمثل 4 % مـن التراب الوطني.

*– تقلص المساحات الزراعية وزحف التصحر حيث توجد 200 مليون هكتار مهددة بالتصحر في المناطق السهبية.

*– فقدان ما بين 20.000 و 30.000 هكتار في السنة من الغابات نتيجة الحرائق.

*– ندرة مصادر المياه إذ يبلغ المعدل الاستهلاكي لكل مواطن جزائري ما بين 500 و 600 م^3 / السنة لكل مواطن، مما يعني بلـوغ العتبة النظرية للندرة.

*– ارتفاع نسبة التلوث البحري وتدهور الاحتياطات السمكية.

*– تضاؤل الثروة الحيوانية والنباتية، إذ تم إعلان 640 نوع من النباتات في طريق الانقراض.

*– ارتفاع حجم النفايات الصناعية التي أصبحت تساهم في تدهور الأوساط الطبيعية وفي انتشار الأمراض المعدية والأوبئة.

والتنمية المستدامة لسنة 2001 التأكيد على استمرارية وجود إهمال كلي للجوانب الإيكولوجية، وضعف الإطار التشريعي والمؤسسي وعدم ملاءمته للاضطلاع بمهمة حماية البيئة[1].

ومواجهة منه لهذا التدهور المستمر بسبب الضعف التشريعي والمؤسسي لحماية البيئة، حدد المخطط الوطني من أجل البيئة والتنمية المستدامة لعام 2001 إستراتيجية عشرية شاملة لمواجهة مختلف المشاكل البيئية المتراكمة، لتدارك حالة التدهور الخطير وضعف الإطار التصوري والمؤسسي والتشريعي. وبناء على هذا التحول الجذري يحسن بنا مناقشة فعالية مختلف الآليات القانونية المعتمدة لحماية البيئة، سواء التي سبقت وجود هذه الإستراتيجية، أو التي تلتها وجاءت نتيجة لتبلور إرادة سياسية لمواجهة حالة التدهور البيئي المتصاعد.

اتجهت غالبية الأنظمة القانونية الدولية لحماية البيئة حديثا إلى اعتماد أسلوبين رئيسيين لحماية البيئة، يقوم أحدهما على اتقاء وقوع التلوث، ويقوم الثاني على إصلاح الأضرار البيئية. ومواكبة منه لهذا التطور سعى المشرع الجزائري إلى تطوير الآليات الوقائية والتدخلية لحماية البيئة. غير أن تجسيد الطابع الوقائي للسياسة البيئية تأثر بضعف وعدم استقرار الإدارة البيئية بشقيها المركزي والمحلي طيلة الثلاث عقود السابقة لاستحداث وزارة تهيئة الإقليم والبيئة. كما تأثر الطابع الوقائي بتأخر اعتماد القواعد التصورية règles prospectifs : من استراتيجيات وبرامج ومخططات اقتصادية وقطاعية وبيئية متخصصة. وعرف تطبيق الأساليب المرنة ذات الطابع المالي والتحفيزي التي تقوم على تشجيع الملوثين وحثهم على تخفيض التلوث مقابل حصولهم على مزايا مالية مباشرة، بطئا شديدا.

وبموازاة اهتمام الإستراتيجية الوطنية بمختلف الآليات وتحديثها، كان الاهتمام الأكبر منصبا على تحديث أسلوب إدارة البيئة، من خلال التركيز على طرق التسيير المرنة والتفاوضية الشكلية وغير الشكلية الرسمية منها وغير الرسمية مع المؤسسات الملوثة وإشراك الجمعيات في تجسيد السياسة البيئية الوقائية. ويتوقف نجاح هذه الشراكة بين الإدارة والمؤسسات الاقتصادية والجمعيات، على درجة الشفافية ومدى تجسيد الحق في الإعلام والإطلاع على البيانات والمعلومات المتعلقة بحالة البيئة.

وفي جانب تطوير وتحديث الطابع التشريعي، ركزت الإصلاحات على تفعيل الطابع التقني والعلمي للقواعد البيئية المتعلقة بمظاهر التلوث والتدهور البيئي، الأمر جعل تطبيق

---

[1] – المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، الذي أعدته وزارة تهيئة الإقليم والبيئة ديسمبر 2001. الصفحة من 26-48.

السياسة البيئية الوقائية يقوم على تجسيد الأبحاث والنتائج والتدابير العلمية المبرهن عنها في قواعد قانونية. غير أن تضارب المصالح الاقتصادية والاجتماعية مع تطبيق النتائج العلمية حال دون تطبيق القواعد التقنية. وعلى الرغم من التغيير الجذري الذي أحدثته القواعد التقنية في أساليب التدخل الوقائي لحماية البيئة، إلا أنه لا زالت تعترضها بعض الصعوبات المتعلقة بيقينية الحقيقة العلمية ذاتها، وبالانعكاسات الاجتماعية والاقتصادية لتطبيق هذه المعايير الوقائية، والاستثناءات التشريعية أو الإدارية للتنصل من تطبيق هذه القواعد.

بالرغم من الأهمية البالغة التي تكتسيها الآليات الوقائية في ضمان توفير حماية وقائية للبيئة، إلا أنها لا يمكن أن تضمن في كل الحالات عدم وقوع أضرار تصيب البيئة سواء بفشل قواعد الاحتياط أو بسبب وقوع حوادث، الأمر الذي يستوجب البحث عن آليات ملائمة لإصلاح هذه الأضرار التي لم يتم التمكن من اتقائها. وفي هذا الإطار يتولى القضاء المدني بوظيفته الإصلاحية تجسيد آليات إصلاح الأضرار الإيكولوجية.

يحظى القضاء المدني بالقسط الأوفر في تحميل المتسببين في الأضرار الإيكولوجية تبعات مسؤوليتهم، الأمر الذي يدفعنا للبحث عن مدى تحقيق المسؤولية المدنية لوظيفتها الردعية للحد من الأضرار الإيكولوجية الخالصة، ودون التعرض إلى المسؤولية عن أضرار التلوث التي تصيب الممتلكات الخاصة.

يواجه عملية إصلاح الأضرار الإيكولوجية الخالصة ذات الطابع الحديث صعوبتين، تتعلق أولاهما بإنكار التكييف القانوني الكلاسيكي لمركز قانوني واضح للعناصر أو الأملاك الطبيعية والعلاقات الإيكولوجية غير مملوكة لأحد، وتتمثل الصعوبة الثانية في عدم ملائمة القواعد التقليدية المتعلقة بتحريك الدعوى لإثارة المسؤولية المدنية عن الأضرار الإيكولوجية الخالصة.

ومن ناحية أخرى لا يلاءم نظام التعويض الكلاسيكي المطبق في مجال جبر الأضرار التي تصيب الممتلكات إصلاح الأضرار الإيكولوجية الخالصة. لذا يتجه نظام التعويض الحالي عن الأضرار الإيكولوجية الخالصة إلى إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل حدوث التلوث أو التحطيم. كما شمل تحديث المسؤولية المدنية في مجال حماية البيئة الانتقال من المسؤولية المدنية التدخلية أو الجبرية التي لا تبحث في جبر الضرر إلا بعد وقوعه، إلى المسؤولية المدنية الوقائية عن عدم اتقاء وقوع الأضرار والكوارث الإيكولوجية على أساس مبدأ الاحتياط.

ويؤدي القضاء الجنائي دورا بالغ الأهمية في ردع السلوكات الإجرامية الماسة بالبيئة إلى جانب الردع المدني، ونظرا لخصوصية الجرائم الإيكولوجية سوف يقتصر البحث على الخصوصيات المتعلقة بالمسؤولية الجنائية عن الجرائم البيئية ومدى ملائمتها للجيل الجديد من الجرائم، دون التفصيل في القواعد العامة للمسؤولية الجنائية.

وإذا كانت الفلسفة الحمائية في قانون العقوبات تقوم تقليديا على حماية عناصر الملكية وسلامة الشخص، يثور التساؤل حول فعالية حماية العناصر غير القابلة للتملك من أفعال السرقة والتحطيم والحرق فعالة.

ولما كانت الجرائم البيئية لا يقوم بها الأشخاص الطبيعيون وحدهم وإنما ترتكبها أو يتساهل في ارتكابها أشخاص معنويون أيضا؛ استوجب الأمر البحث عن أساس لتجريم الإهمال أو التراخي الذي يرتكبه الموظف العام في اتخاذ التدابير الحمائية للبيئة، ومسؤولية المنشآت المصنفة –باعتبارها أشخاص معنوية إلى جانب ممثليها– لأنها تساهم بالقسط الأوفر في التدهور البيئي، جراء عمليات الإنتاج والتحويل.

بالرغم من وجود ترسانة من القواعد والآليات الوقائية والتدخلية المتعلقة بحماية البيئة، إلا أن التدهور البيئي لا يزال مستمرا كما تشير إليه التقارير الوطنية حول حالة البيئة، الأمر الذي يثير تساؤلا جوهريا يتعلق بمدى فعالية وكفاية الآليات الوقائية لحماية البيئة لاتقاء هذا التدهور؟ أم أن هناك كوارث إيكولوجية لا يمكن اتقائها وتوقعها بفعل العوامل الطبيعية بسبب قصور في تنفيذ الآليات الوقائية ؟ الأمر الذي يجرنا إلى التساؤل من جديد عن ما إذا كنا بحاجة إلى تطبيق القواعد التدخلية والإصلاحية للبيئة، من خلال تطبيق قواعد المسؤولية المدنية والجنائية ؟

وإذا كان البناء المنهجي للموضوع يحتم علينا توزيع السؤال المحوري بين فعالية الآليات الوقائية والآليات التدخلية لحماية البيئة، فإن منهجية حماية البيئة تقتضي وجود مرونة وتكامل بين الأسلوبين، الأمر الذي يحتم علينا إثارة تساؤل آخر يتعلق بما إذا كانت هناك رؤية واضحة حول كيفية استخدام الآليات الوقائية والتدخلية لحماية البيئة بطريقة متكاملة تضمن تحقيق أقصى فعالية لحماية البيئة ؟

وبناء على ما تقدم؛ ولاستيفاء معالجة جميع عناصر الموضوع تضمنت منهجية البحث؛ التي اعتمدت على المنهج التحليلي والنقدي، دراسة تقييم مدى فعالية مختلف الآليات الوقائية التي يتضمنها النظام القانوني لحماية البيئة (الباب الأول).

ولما كان التدخل الوقائي لحماية البيئة قد يتعرض للفشل في بعض الحالات، كان لا بـد من التطرق إلى معالجة مختلف الآليات القانونية التدخلية أو الإصلاحية المتعلقة بالنظام القانوني لحماية البيئة (الباب الثاني).

الباب الأول: الآليات القانونية لحماية البيئة: الجانب الوقائي

نظرا لخطورة وعدم قابلية استرداد حالات التلوث والتدهور البيئي في أغلب الأحيـان، تتجه السياسات الحالية لحماية البيئة نحو التركيز على الآليات التي تضمن اتقاء وقوع أضـرار تمس بالبيئة.

تتنوع القواعد والآليات التي يرتكز عليها الأسلوب الوقائي في حماية البيئـة، إذ تتحـدد الطائفة الأولى منها في الوظيفة الوقائية التي تقوم بها الإدارة البيئية، والتي ترتبط فعاليتها بجملة القواعد المرنة ذات الطابع التصوري المستقبلي أو التخطيط، الذي يحدد التوجهات العامة للسياسة البيئية، ثم تليها القواعد التحفيزية ذات الطابع المالي التي تجسد هذه التوجيهات والخيارات البيئية (الفصل الأول).

وبغية إنزال هذه التوجيهات والخيارات العامة التي يتم رسمها على المستوى التصوري، تلجأ الإدارة تكملة للأساليب التقليدية الانفرادية إلى مجموعة من الأساليب الاتفاقية أو التعاقديـة المعتمدة في تسيير الشؤون البيئية للتواصل مع الملوثين. كما تحتاج الإدارة في إنجاحها لمهمتها الخاصة بحماية البيئة إلى شركاء من أفراد وجمعيات للسهر على تفعيل الطابع الوقائي للقواعـد البيئية. ولتفعيل طابع المشاركة والمشاورة والاستشارة مع مختلف الشركاء يحتاج النظام الإداري أن يكون على قدر من الشفافية (الفصل الثاني).

ونظرا للطابع التقني والعلمي البحت لمظاهر التلوث والتدهور البيئي، فإن اتقاء حـدوثها يقوم في شقه الآخر على تجسيد الأبحاث والنتائج والتدابير العلمية المبرهن عنهـا فـي قواعـد قانونية، ولأجل ذلك اتسم قانون حماية البيئة بكثرة القواعد البيئية ذات الطابع التقنـي، والتـي ركزت في جوهرها على إحداث آليات قانونية تقنية مختلفة لاتقاء وقوع أضرار بالبيئة.

وعلى الرغم من التغيير الجذري الذي أحدثته القواعد التقنية في أساليب التدخل الوقـائي لحماية البيئة، إلا أن تجسيد الطابع الوقائي لهذه القواعد لا زالت تعترضه جملة من الصعوبات، يتعلق جزء منها بالحقيقة العلمية ذاتها، والجزء الآخر يتعلق بالانعكاسات الاجتماعية والاقتصادية لتطبيق هذه المعايير الوقائية، أو حتى ببعض الاستثناءات التشريعية أو الإدارية للتنـصل مـن تطبيق هذه القواعد (الفصل الثالث).

الفصل الأول: تأثير وتأثر الإدارة البيئية بالآليات غير الردعية

تضطلع الإدارة البيئية بصلاحيات واسعة في تطبيق السياسة الوقائية في مجال حماية البيئة، كما تعد في نفس الوقت النواة المحورية لإيجاد وإنجاح مختلف الآليات البيئية ذات الطابع الوقائي غير الردعي، وبذلك تتحدد فعالية تدخلها بمدى فعالية مختلف الآليات الوقائية لحماية البيئة. وتتسع درجة التأثير والتأثر بين مختلف الآليات الوقائية لتبلغ درجة الانصهار، مما يصعب الوصول إلى المتسبب الحقيقي في فشل الآليات الوقائية لحماية البيئة.

ونتيجة للأهمية البالغة التي يحظى بها التدخل الإداري الوقائي، سنقوم بدراسة التنظيم الهيكلي للإدارة البيئية المركزية والمحلية ومدى ملاءمته لوظيفة حماية البيئة (المبحث الأول).

ونظرا لارتباط النشاط الإداري البيئي بوجود تخطيط أو قواعد تصورية بيئية، فإنه كان من الضروري الإحاطة بكافة الآليات البيئية غير الردعية ذات الطابع التصوري والخالية من الطابع الضبطي، من خلال عرض مختلف طرق التخطيط المعتمدة في مجال حماية البيئة، مثل التخطيط الاقتصادي، والتخطيط القطاعي، والتخطيط البيئي المتخصص (المبحث الثاني).

وإلى جانب التدخل الإداري والقواعد التصورية طورت النظم البيئية الحالية قواعد تحفيزية مرنة ذات طابع مالي، لذلك كان لا بد من الوقوف على هذه القواعد والتعرف من خلالها على مدى فعالية نظام التحفيز الضريبي البيئي المعتمد في الجزائر (المبحث الثالث).

المبحث الأول: مدى ملائمة التنظيم للإداري لحماية البيئة

تأثرت الوظيفة الوقائية والتدخلية للإدارة البيئية في الجزائر بالطابع غير المستقر للإدارة المركزية للبيئة والتي لم تعرف ثباتا طيلة ثلاث عشريات (المطلب الأول)، والذي انعكس سلبا على أداء الإدارة المحلية للبيئة، وإضافة إلى ذلك انحصر هذا الأداء بسبب عدم ملاءمة التقطيع découpage الإداري المحلي لاختصاص الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التنظيم الإداري المركزي لحماية البيئة في الجزائر

تكتسي دراسة التنظيم الإداري المركزي لحماية البيئة، أهمية بالغة في الكشف عن مدى نجاعة وفعالية تدخل الإدارة البيئية المركزية في الجزائر للمحافظة على البيئة وصيانتها، وذلك من خلال تطبيق جملة التدابير ذات الطابع الوقائي والتدخلي.

ومن أجل بيان مدى فعالية التدخل الإداري المركزي في مجال حماية البيئة استوجب الأمر دراسة التنظيم الإداري المركزي لحماية البيئة؛ للوقوف على مدى جدية الإستراتيجية التدخلية لحماية البيئة، ونظرا لخاصية التناوب المستمر لمختلف الوزارات على مهمة حماية البيئة وعدم استقرارها، فقد تأثرت هذه الوظيفة بالغ التأثر (الفرع الأول).

ولما كان موضوع تسيير البيئة تتقاسمه مجموعة من القطاعات الوزارية كالفلاحة والري والصناعة والطاقة وغيرها كان من الضروري عرض طريقة التدخل القطاعي لمختلف هذه الوزارات وطريقة التنسيق المعتمدة فيما بينها والوزارة الوصية على البيئة (الفرع الثاني)، وبعد استحداث وزارة خاصة بالبيئة كرست النصوص المنظمة لها تصورات خاصة بطريقة تسيير الطابع القطاعي لحماية البيئة بين مختلف الوزارات والوزارة المكلفة بالبيئة (الفرع الثالث).

تتسم الإدارة المركزية للبيئة بعدم الاستقرار وعليه كان لا بد من الإشارة إلى الأسباب التي أدت إلى عدم استقرار الإدارة المركزية للبيئة في الجزائر (الفرع الرابع).

الفرع الأول: تناوب هياكل الإدارة المركزية على مهمة حماية البيئة

اتجه الاهتمام الحكومي المبكر بحماية البيئة في الجزائر إلى إحداث إدارة مركزية للبيئة قبل وجود قانون خاص بحماية البيئة (أولا)، وحتى بعد صدور قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة لم تنعم الإدارة المركزية للبيئة بالاستقرار (ثانيا). وأدى استحداث وزارة خاصة بالبيئة متمثلة في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة إلى دخول الإدارة المركزية مرحلة جديدة (ثالثا).

أولا: الإدارة البيئية المركزية قبل قانون 83-03: تبحث عن مكانتها[1]

تماشيا مع الإعلان الختامي لندوة الأمم المتحدة حول البيئة المنعقد بستوكهولم سنة 1972، استحدثت الجزائر اللجنة الوطنية للبيئة[2] سنة1974 وكانت أول جهاز إداري مركزي متخصص في حماية البيئة. وجهزت اللجنة الوطنية بكتابة دائمة تتكون من عدة أقسام متخصصة[3]، وتميزت تركيبة اللجنة بالطابع الوزاري المشترك[4]، وبذلك تتولى الاتصال بين الوزارات المعنية بالأمر، وتسهر على نشر الأخبار وتطوير حركة التنشيط المتخذة في هذا الميدان[5]، كما تتولى تأمين تنسيق عملية تحضير الإجراءات والبرامج ذات الطابع الوزاري المشترك[6].

ولم يصدر المرسوم المنظم لصلاحياتها إلا بعد سنة واحدة[7] من إنشائها. وتم إنهاء مهام اللجنة الوطنية للبيئة[8] بسنتين بعد تنظيم الكتابة الدائمة للجنة الوطنية للبيئة، دون أن تضع برنامج أو مخطط وطني لتحديد كيفية التدخل لحماية البيئة.

---

[1] – هذا التقسيم مقتبس من بحث د. يوسف بن ناصر عن بحثه التالي.

- Benaceur Youcef, *l'administration centrale de la protection de la nature*, I.D.S.A, université d'Oran, pp. 6-10.

[2]– مرسوم رقم 74-156 مؤرخ في 12يوليو 1974، يتضمن إحداث لجنة وطنية للبيئة ج.ر. عدد: 59 المؤرخة في 23 جويلية 1974. وجاءت تشكيلة اللجنة مكونة من ممثلي عدة وزارات يرأسها وزير الدولة، تنظر في المشاكل البيئية لتحسين إطار وظروف الحياة، والوقاية من المضار والتلوث، كما تضطلع بوضع الخطوط العامة للسياسة البيئية للحكومة، المواد من 01 إلى 04 من المرسوم 74-156 السبق.

[3]– تشمل الكتابة الدائمة الأقسام التالية: قسم حماية الطبيعة والبيئة، وقسم الأخبار والعلاقات، وقسم الدراسات التقنية والتشريع، وقسم السكان والعمران وتهيئة الإقليم.

[4] – انظر المادة الثالثة من المرسوم 74-156 السابق، والتي تنص على أن اللجنة الوطنية للبيئة تتكون مما يلي: أ – ممثل عن الإدارة المركزية للحزب، وممثل عن المنظمات الجماهيرية للحزب – ممثل عن كل الوزارات وكتابات الدولة الآتية: – وزارة الدولة، – وزارة الدفاع، – وزارة الشؤون الخارجية، – وزارة الداخلية، – وزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي، – وزارة التعليم الابتدائي والثانوي، – وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، – وزارة الصحة العمومية، –وزارة الأشغال العمومية و البناء، – وزارة الأخبار والثقافة، –وزارة الطاقة والصناعة – وزارة السياحة، – وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، – وزارة المالية، – كتابة الدولة للتخطيط، – كتابة الدولة للمياه.

ب – ممثل عن المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، – ممثل عن لجنة التهيئة " الكوميدور"

ج – ممثل عن الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية.

د – أساتذة الجامعة وشخصيات يجري اختيارهم نظرا لاختصاصاتهم.

هـ – يمكن للجنة استدعاء مسئولي الإدارات غير الممثلين بخصوص الأشغال المتعلقة باختصاصاتهم كما يمكنها عند الضرورة أن تضم إلى أشغالها الخبراء من مختلف الميادين التي تهمها.

[5] – المادة 2 / 2 من الرسوم 74 – 156 السابق.

[6] – المادة 2 / 4 من المرسوم 74 – 156 السابق.

[7]– قرار مؤرخ في 09 ابريل 1975 يتضمن تنظيم وتسيير الكتابة الدائمة للجنة الوطنية للبيئة.

[8]– مرسوم 77-119 المؤرخ في 15 أوت 1977، ينهي مهام اللجنة الوطنية للبيئة.ج ر عدد 1977/64.

استحدثت فرنسا جهاز مركزي يوضع تحت إشراف رئيس الوزراء ويسمى DATAR سنة 1969، وهو هيئة تتولى تنسيق تدخل اثنا عشر (12) وزارة وكتابتين للدولة لتسيير شؤون البيئة، وعرفت هذه الهيئة التنسيقية أو الإدارة بالمهمة[1] وبطابعها المؤقت والانتقالي ولم تدم طويلا نتيجة لتزايد المطالب الاجتماعية لإيجاد هيئة مسؤولة سياسيا، ومساوية لبقية الوزارات مما يسمح لها بأن تلعب دور المشجع أو المروج للسياسة البيئية، مما أدى لاحقا إلى إحداث وزارة خاصة بالبيئة في فرنسا سنة 1971[2]. إلا أن الإدارة المركزية للبيئة في الجزائر لم تنتقل من الإدارة بالمهمة، إلى هيئة مسؤولة سياسيا، واستمر التداول الوزاري على موضوع حماية البيئة إلى غاية 2001 بمناسبة إحداث وزارة تهيئة الإقليم والبيئة.

واضطلعت بدل اللجنة الوطنية للبيئة وزارة الري واستصلاح الأراضي بمهمة حماية البيئة ولم يتبع مرسوم إنشاء هذه الوزارة أي نص يوضح صلاحياتها واختصاصاتها مما أضفى عليها طابعا شكليا محضا.

بعد التعديل الحكومي لسنة 1979[3]، أحدثت كتابة الدولة للغابات والتشجير[4]، وانحصرت صلاحياتها البيئية في المحافظة على البيئة[5]. وبدورها لم تعمر كتابة الدولة للغابات والتشجير إلا سنة واحدة، مما يؤكد مرة أخرى عدم وضوح مهمة حماية البيئة التي كانت تتقاذفها مختلف الهياكل المركزية[6].

وخلال التعديل الحكومي لسنة 1980[7] أعيد تنظيم كتابة الدولة للغابات والتشجير بكتابة الدولة للغابات واستصلاح الأراضي، مع احتفاظها بنفس الصلاحيات التي أنيطت بها كتابة الدولة للغابات والتشجير.

---

[1] - Odon Vallet, *l'administration de l'environnement*, Berger Levraut, 1975. P.51. voir également M. Prieur, *droit de l'environnement*, 3° édition DALLOZ 1996. PP. 154-155.

[2]- O.Vallet, *l'administration de l'environnement*, op. Cit. p.51.

[3]– مرسوم 79–57 المؤرخ في 08 مارس 1979 يتضمن تكوين الحكومة. ج ر. عدد: 11 المؤرخة في 13 مارس 1979.

[4]– مرسوم 79– 264 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للغابات والتشجير.ج.ر. عدد: 52 المؤرخة في 25 ديسمبر 1979.

[5] – وتبعا لذلك مدت كتابة الدولة للغابات بمجموعة من الصلاحيات تتمثل في تسير التراث الغابي وحماية الأراضي من الانجراف والتصحر ومكافحة الحرائق وكل النشاطات التي تحدث اضطرابا في التوازن الإيكولوجي، وتسيير الثروة القنصية والمحميات الطبيعية. وما يلاحظ على هذه الصلاحيات التي أنيطت بها كتابة الدولة للغابات والتشجير، هو أن معظم صلاحياتها البيئية انحصرت في جانب المحافظة على الطبيعة، ولم تمد باختصاصات تنص على حماية البيئة في مختلف جوانبها وخاصة المتعلقة منها بمكافحة التلوث والمضار والمحافظة على التراث الثقافي، وبذلك نجد أن مفهوم البيئة انصرف للشق الطبيعي فقط.

[6] - Benaceur Youcef, *l'administration centrale de la protection de la nature*, I.D.S.A, université d'Oran, pp. 6-10.

[7]– مرسوم رقم 80–175 يتضمن تنظيم وتكوين الحكومة. ج ر عدد: 03/ 1980.

ثانيا: الإدارة البيئية المركزية بعد قانون 83-03

صدر قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة ليحدد الإطار القانوني للسياسة الوطنية لحماية البيئة، والتي ترمي إلى حماية الموارد الطبيعية، واتقاء كل أشكال التلوث والمضار ومكافحته وتحسين إطار المعيشة ونوعيتها[1]. واعتبر حماية الطبيعة والحفاظ على فصائل الحيوان والنبات والإبقاء على التوازنات البيولوجية، والمحافظة على الموارد الطبيعية من جميع أسباب التدهور التي تهددها أعمالا ذات مصلحة وطنية[2]. هذا التكييف يعطي لموضوع حماية البيئة مكانته الإستراتيجية والهامة، مما يسمح بإعادة إدراجها ضمن الأولويات التي تسهر عليها الإدارة المركزية.

إلا أن التصريح بحيوية موضوع حماية البيئة بالنسبة للمصلحة الوطنية، لم يوقف حالة عدم الاستقرار وكثرة تداول مختلف الوزارات على ملف البيئة واستمرت بنفس الوتيرة. إذ أعيد إلحاق البيئة **بوزارة الري والغابات**[3] على إثر التعديل الحكومي لسنة 1984[4]، وتضمنت إدارتها المركزية عدة مديريات[5].

تعتبر وزارة الري والبيئة والغابات الوزارة الوحيدة التي عرفت نوعا من الاستقرار، إذ استمر نشاطها من سنة 1977إلى غاية 1988، إلا أن هذا الاستقرار وإن بدا نوعا ما طويلا، إلا أنه لم يترجم في أعمال تعبر فعلا عن هذا الاستقرار لأنها لم تبرز ولم تكشف عن عناصر السياسة الوطنية للبيئة طيلة هذه المدة. وبعد 1988 ألحقت مجددا مهمة حماية البيئة من جديد **بوزارة البحث والتكنولوجيا**[6]، وأوكلت مهام حماية البيئة إلى الوزير المنتدب للبحث

---

[1]- المادة الأولى من قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة الملغى بموجب القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ج ر عدد 06 / 1983.

[2]- المادة الثانية من قانون 83-03 السابق.

[3]- مرسوم 84-126 المؤرخ في 19 ماي 1984 يحدد اختصاصات وزير الري والبيئة والغابات ونائب وزير المكلف بالبيئة والغابات. ج ر. عدد: 21 المؤرخة في 22 ماي 1984.

[4]- مرسوم رقم 84-12 مؤرخ في 22 يناير 1984، يتضمن تنظيم وتشكيل الحكومة. ج ر عدد 04 / 1984.

[5]- مرسوم 85-131 المؤرخ في 21 ماي 1985، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الري والبيئة والغابات ج ر عدد: 22 / 1985. يمكن إجمالها في مديرية الحماية ضد التلوث والمضار، ومديرية الحظائر والحيوانات ومديرية التراث الغابي الوطني، ومديرية تهيئة الأراضي، وتشمل كل مديرية على مديريات فرعية. وكلفت هذه الوزارة بتنفيذ السياسة الوطنية في مجال الري والبيئة والغابات، وبالسهر على حماية البيئة والثروة الغابية والنباتية الطبيعية وتطويرها.

[6]- مرسوم تنفيذي رقم 90-392 مؤرخ في أول ديسمبر 1990 يحدد صلاحيات الوزير المنتدب للبحث والتكنولوجيا. ج. ر عدد: 54 لـ12 ديسمبر 1990. وتم تنظيم الإدارة المركزية لوزارة البحث والتكنولوجيا. مرسوم رقم 90-393 مؤرخ في أول ديسمبر 1990 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية للبحث والتكنولوجيا. ج.ر عدد: 54 ل 12 ديسمبر 1990.

والتكنولوجيا[1]، ويعود سبب إلحاق البيئة بوزارة البحث والتكنولوجيا إلى الطابع العلمي والتقني لمواضيع البيئة[2].

أعيد نقل مهمة حماية البيئة مرة أخرى إلى **وزارة التربية الوطنية**[3]، وانتقلت مهام وزير الجامعات والوزير المنتدب للبحث والتكنولوجيا إلى وزير التربية الوطنية[4]. وبعد أقل من سنتين أعيد إلحاق مهام حماية البيئة بمصالح **وزارة الداخلية**[5]، باعتبارها وزارة قوية ومتواجدة على المستوى المركزي والمحلي[6] وتملك من القدرات المادية والبشرية ما يرشحها للقيام بهذه المهمة على أكمل وجه.

ولم يتسنى إعادة تجربة اللجنة الوطنية للبيئة سنة 1974 بإفراد البيئة بجهاز إداري خاص يضطلع فقط بمهمة حماية البيئة إلا بمناسبة إحداث **كتابة الدولة للبيئة**[7] سنة 1996. والتي عرفت نوعا من الاستقرار مما انعكس على فعاليتها إذ لأول مرة يتم اعتماد مخطط وطني للبيئة سنة 1996، وتلاه استحداث مفتشيات البيئة على المستوى المحلي، ودخلت الإصلاحات

---

1 – والذي يتولى إعداد السياسة الوطنية لحماية البيئة، ويدرس ويقترح التدابير والوسائل اللازمة لحمايتها، ويتولى تطبيق جميع الدراسات والبحوث المرتبطة بحماية البيئة والمحافظة عليها.

2 – ذلك أن كل مظاهر التلوث أو التدهور البيئي تفترض رصيدا علميا وتكنولوجيا للكشف عنها ومحاربتها وتظهر هذه الفرضية جليا من خلال النص على وضع أسس لبنوك معطيات تجمع بين البحث العلمي والتكنولوجي والبيئة، كما يظهر أيضا من خلال إعداد خطط وبرامج في ميدان البحث العلمي والتكنولوجي وحماية البيئة.

وتعززت هذه الرؤية من خلال إدراج مديرية البيئة ضمن التنظيم الهيكلي للإدارة المركزية للجامعات والبحث العلمي. المواد من 1 إلى 15 من المرسوم التنفيذي رقم 93–235 مؤرخ في 10 أكتوبر 1993, يتضمن تنظيم الإدارة المركزية للجامعات والبحث العلمي. ج. ر. عدد: 65 –1993.

3– المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92–489 مؤرخ في 28 ديسمبر 1992 يحدد تنظيم الإدارة المركزية لوزارة التربية. ج ر عدد: 93/ 1992.

4– مرسوم تنفيذي رقم 92–488 مؤرخ في 28 ديسمبر 1992 يحدد صلاحيات وزير التربية الوطنية. ج. ر عدد: 93/ 1992.

5– مرسوم تنفيذي رقم 94–247 مؤرخ في 10غشت 1994 , يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري. ج. ر. عدد: 1994/53.

6 – تم تنظيم هياكل وزارة الداخلية والبيئة في عدة مديريات، مرسوم تنفيذي رقم 94–248 مؤرخ من 10 غشت 1994, يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري. ج ر عدد: 53 / 1994.

وظلت المديرية العامة خاضعة لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 93–235 (مؤرخ في أكتوبر 1993، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية للجامعات والبحث العلمي. ج. ر. عدد: 65/ 1993) مؤقتا إلى أن صدر المرسوم الجديد المنظم للمديرية العامة للبيئة، مرسوم تنفيذي رقم 95–107 مؤرخ في 12 أبريل 1995, يحدد تنظيم المديرية العامة للبيئة. ج ر عدد 23 /1995. والذي نص على إحداث مديريتان للدراسات ومفتشية عامة للبيئة يساعدان المدير العام للبيئة. مرسوم تنفيذي رقم 96–59, مؤرخ في يناير 1996, يتضمن مهام المفتشية العامة للبيئة وتنظيم عملها. ج. ر. عدد: 07/ 1996.

7– مرسوم رئاسي رقم 96–01 المؤرخ في 05 جانفي 1996, والمتعلق بكتابة الدولة للبيئة. ج. ر. عدد:1996/01.

والتعديلات التشريعية والمؤسسية مرحلتها النشطة خلال هذه الفترة لتدارك التأخر الحاصل في مجال حماية البيئة.

لم يعمر ملف حماية البيئة في أدراج **وزارة الأشغال العمومية وتهيئة الإقليم**[1] إلا بضعة أشهر، لتبرهن السلطات المركزية من جديد عجزها عن تصور حل مناسب لتحقيق الاستقرار لقطاع البيئة، وخصصت لأول مرة مهمة حماية البيئة إلى وزارة خاصة وهي وزارة تهيئة الإقليم والبيئة.

ثالثا: وزارة تهيئة الإقليم والبيئة

يتبين من خلال العرض التطوري السابق لمختلف الإدارات الوزارية التي اضطلعت بمهمة حماية البيئة، تنوع التركيبات المركزية التي احتضنت موضوع حماية البيئة من حيث الشكل والمضمون، فمن حيث الشكل نلمس تنوع التنظيم الذي كانت تلحق به مهمة حماية البيئة إذ ظهرت في شكل لجنة وطنية ثم وزارة ثم كتابة الدولة، ومن حيث المضمون ارتبط موضوع حماية البيئة بموضوعات الري والغابات والبحث العلمي والتربية والداخلية والأشغال العمومية والتهيئة العمرانية.

لقد أدى تناوب مختلف القطاعات الوزارية على موضوع حماية البيئة إلى عدم استقرار الإدارة البيئية المركزية وعدم وضوح آثار نشاطها طيلة الثلاث عشريات الماضية، الأمر الذي أدى إلى تفاقم آثار التلوث الحضري والصناعي وتسارع وتيرة تدهور الأوساط الطبيعية. إذ دفعت هذه الحالة بالسلطات العامة إلى الاقتناع بضرورة إيجاد وزارة خاصة بالبيئة أو وزارة تدمج اختصاصات متجانسة مع موضوع حماية البيئة. وقد ترجم هذا الاقتناع في الخيار الثاني من خلال إحداث وزارة خاصة بحماية البيئة تسمى "بوزارة تهيئة الإقليم والبيئة"[2]، والتي تتكون من عدة مديريات وكل مديرية تتكون من مديريات فرعية، ووضعت الإدارة المركزية لوزارة تهيئة الإقليم تحت سلطة الوزير الذي حددت مهامه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-08[3]، ويتألف التنظيم الهيكلي من الأمين العام ورئيس الديوان والمفتشية العامة[4] والمديرية العامة للبيئة

[1]- مرسوم تنفيذي رقم 2000 -136 المؤرخ في 20 يونيو 2000 والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الأشغال العمومية وتهيئة الإقليم والبيئة والعمران. ج ر عدد: 2000/21.

[2]- مرسوم تنفيذي رقم 01-09 المؤرخ في 07 يناير 2000, يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة. ج ر عدد: 2001/04.

[3]- مرسوم تنفيذي 01-08, صلاحيات وزير تهيئة الإقليم والبيئة. ج.ر. عدد: 04- في 14 يناير 2001. ج ر عدد: 2001/04.

[4]- مرسوم تنفيذي 01-10 المؤرخ في 07 يناير 2001 والمتضمن إحداث المفتشية العامة في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة وتنظيمها وسيرها. ج. ر. عدد: 2001/04.

ومديرية الاستقبال والبرمجة والدراسات العامة لتهيئة الإقليم، ومديرية العمل الجهوي والتلخيص والتنسيق ومديرية الأشغال الكبرى لتهيئة الإقليم ومديرية ترقية المدينة ومديرية الشؤون القانونية والمنازعات ومديرية التعاون ومديرية الإدارة والوسائل.

وبالنظر إلى خصوصية الطابع الوزاري المشترك لحماية البيئة فإن وزير تهيئة الإقليم والبيئة يمارس صلاحياته بالاتصال مع الدوائر الوزارية الأخرى والهيئات الأخرى، وفي حدود اختصاصات كل منها[1]. إلا أن المرسوم لم يبين بدقة طبيعة الاتصال والنظام القانوني الذي يحكمه، أي أنه لم يبين آثار الاتصال أي ما إذا كانت بقية الوزارات الأخرى التي تسير إحدى قطاعات أو موضوعات حماية البيئة ملزمة بالعمل بالاشتراك مع وزارة البيئة المعنية؛ علما أن كل الوزارات تتمتع بمركز متساو ولا تتمتع وزارة البيئة بمركز أسمى من بقية الوزارات، مما لا يمنح لها سلطة الإشراف والرقابة على أعمال الوزارات الأخرى التي لها علاقة بالبيئة.

وبما أن المرسوم لم ينص على وجود تنسيق في اتفاق الاعتمادات المالية المرصودة لحماية البيئة, فإن ذلك لا يؤدي إلى توحيد إستراتيجية التدخل لحماية البيئة، لأن عدم وجود اتفاق مسبق حول الاعتمادات المالية المخصصة للبيئة بين مختلف الوزارات يضبط بشكل متناسق وشمولي كيفيات الإنفاق, يؤدي بالضرورة إلى زيادة النفقات الخاصة بالبيئة بالنسبة لوزارة البيئة, لأن كل النفقات الوزارية الأخرى لم تؤدي دورها بشكل كامل ومنسجم، كما يؤدي غياب التنسيق في مجال الإنفاق المالي لحماية البيئة إلى زيادة الطلب على اعتمادات مالية جديدة, وكذلك عدم انعكاس حجم هذه الاعتمادات المالية المستهلكة على حماية البيئة.

ونتيجة لعدم إمكانية نجاح تدخل الوزير المكلف بالبيئة دون أن يتمتع بمركز أسمى، يسمح له بالتنسيق والإشراف والرقابة على أعمال بقية الوزارات فيما يتعلق بحماية البيئة، وضع المشرع الجزائري حلا وسطا، يتولى من خلاله إعداد الإستراتيجية الوطنية لتهيئة الإقليم و تنفيذها، والتخطيط لأدوات التحكم في تطور المدن واستعمالها، وكذلك التوزيع المتوازن للنشاطات والتجهيزات والسكان، وتطوير الهياكل الأساسية والطاقات الوطنية وتثمينها الأمثل وكذلك الحفاظ على الفضاءات الحساسة والهشة بما فيها الساحل والجبال والسهوب والجنوب والمناطق الحدودية وإعداد الإستراتيجية الوطنية المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة واقتراحها، واقتراح المخطط

[1] – المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 01-08 المؤرخ في 07 يناير 2001، الذي يحدد صلاحيات وزير تهيئة الإقليم والبيئة.

الوطني للبيئة وإعداده ومتابعته، كما يسهر على الممارسة الفعالة للسلطات العمومية في مجال حماية البيئة، ويقدم نتائج نشاطه إلى رئيس الحكومة ومجلس الوزراء[1].

كما خول وزير تهيئة الإقليم والبيئة صلاحية تطوير وتنظيم إطار أو أطر التشاور على المستويات القطاعية والجهوية[2]. و يبادر الوزير المكلف بالبيئة في حالة وقوع كوارث إيكولوجية بتصور واقتراح بالاتصال مع القطاعات المعنية اتخاذ التدابير الخاصة بالحماية والوقاية من كل أشكال التلوث وتدهور البيئة والإضرار بالصحة العمومية وبإطار المعيشة، ويتخذ التدابير التحفظية الملائمة[3]. كما يسهر على مراقبة ومتابعة تطبيق السياسة الوطنية للبيئة، التي يقترحها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها[4].

وإضافة إلى صلاحية وزير البيئة المتمثلة أساسا في وضع ومتابعة السياسة الوطنية للبيئة، وتطوير إطار التشاور الذي لا يتمتع من خلاله بصفة الإشراف المباشر، نجده أنه زود إلى جانب هذه الصلاحيات بآليات تجسد رقابته القانونية على تطبيق السياسة الوطنية لحماية البيئة. وتتمثل هذه الرقابة القانونية بتخويل وزير تهيئة الإقليم والبيئة سلطة السهر على وضع وتطبيق المقاييس والتنظيمات، وفرض احترام مطابقة دراسات مدى التأثير على البيئة للتشريع والتنظيم المعمول به، وتطبيق القواعد التقنية والمقاييس المرتبطة بتهيئة الإقليم والبيئة[5]، والمبادرة بالأدوات المؤسساتية والنوعية وكذا الإجراءات والهياكل التي تكرس تنفيذ السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم، ويتولى بهذه الصفة إعداد واقتراح النصوص القانونية والتنظيمية.

كما تعززت الوظيفة الرقابية لوزارة تهيئة الإقليم؛ والتي ظلت مغيبة طيلة الثلاث عشريات الماضية، باعتماد مخابر، ومكاتب دراسات، ومكاتب خبرات، ومكاتب استشارات، ووكالات علمية متخصصة[6]، تتمثل مهامها في القيام بالدراسات التنبؤية لمنع التدهور البيئي، والدراسات ذات الطابع التدخلي للحد من الكوارث البيئية.

ورغم أهمية هذه الرقابة القانونية إلا أنها عززت البيروقراطية في مجال التنمية، إذ نجد على سبيل المثال أن المستثمر الذي يود إقامة منشأة ملوثة عليه أولا أن يستوفي مجموعة من

---

[1] – المادة 1 و2 من المرسوم التنفيذي رقم 01–08 الذي يحدد صلاحيات وزير تهيئة الإقليم والبيئة السابق.

[2] –المادة 4 / 2 من المرسوم التنفيذي رقم 01–08 الذي يحدد صلاحيات وزير تهيئة الإقليم والبيئة.

[3] – المادة 1/5 من المرسوم التنفيذي رقم 01–08 المحدد لصلاحيات وزير تهيئة الإقليم والبيئة السابق.

[4] – المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 01–08 السابق.

[5] – المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 01–08 السابق.

[6] – المادة 22 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

الشروط القانونية قبل تقدمه للحصول على ترخيص استغلال المنشأة المزمع إنشائها أمام قطاعات وزارية مختلفة[1].

ولذلك ينبغي وضع إطار قانوني واضح وملزم لتأطير التشاور والتنسيق في مجال حماية البيئة بين مختلف الوزارات، لكي يتسنى توزيع المهام بوضوح بين مختلف الوزارات؛ لأن المعادلة البيئية الصحيحة لا تقتضي وجود وزارات ملوثة ووزارة تحارب التلوث، وإنما تتطلب قيام جميع الأطراف المعنية بممارسة صلاحياتها القطاعية وبصورة متكاملة لحماية البيئة.

لقد انتقلت إشكالية التنسيق والتشاور البيئي المركزي إلى المصالح الخارجية لوزارة البيئة وبقية الوزارات الأخرى والجماعات المحلية, وأصبحت اختصاصات مديريات البيئة تتراوح بين الوظيفة الرقابية (التفتيش) والوظيفة التشاورية, نظرا لغياب نصوص تحدد صيغة التشاور والتنسيق.

كما أن المفهوم الرقابي لمديرية البيئة, يقوض كثيرا العمل البيئي ويعيقه، لأن الوظيفة تجعل من بقية المصالح والشركاء الآخرين كأنهم غير معنيين بمهمة حماية البيئة, ويلقون عبء حمايتها على مديرية البيئة.

ونتيجة لذلك ونظرا للطابع الوزاري المشترك لموضوع حماية البيئة يعتبر الفقه أن الإدارة البيئية تعتبر إدارة للتعبئة والتواصل والتحكيم بين الأشخاص والمصالح والهيئات، وبدون إتقان هذه المهام يمكن أن يتم تجاهل أو تعارض المصالح البيئية مع غيرها، وبذلك تظل الإدارة البيئية "إدارة ملجمة ومعطوبة" بسبب تشتت قدراتها[2].

---

[1] – يشمل الملف الذي يقدمه لطلب الترخيص ما يلي:

أ- اسم ولقب وعنوان الشخص الطبيعي صاحب المنشأة، ب – التسمية والعنوان التجاري والطبيعة القانونية للشركة، وعنوان مقرها الرئيسي وصفة المسؤول عنها،ج – الموقع الذي تقام فيه المنشأة، د – طبيعة الأعمال التي يعتزم القيام بها وحجمها وبند أو بنود القائمة التي تصنف فيها المنشأة، هـ- أساليب الصنع التي ينتهجها المعني والمواد النى يستخدمها والمنتجات التي يصنعها، بحيث يمكن تقدير الأخطار والمضايقات التي تتسبب فيها المنشأة، وإذا اقتضى الأمر يمكن للمعني أن يرسل في ظرف منفصل المعلومات التي يعتقد أن نشرها قد يؤدي إلى إفشاء سر الصنع.المادة06 من المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المؤرخ في 3 نوفمبر 1998 يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها. ج.ر. عدد 1998/82.

[2] - Françoise Bullaudot, *les mutations administratives de l'environnement (aspects de l'application du plan national pour l'environnement*), RJ.E. 3-1991. p.336.

رابعا: دور الهياكل الوزارية الأخرى في حماية البيئة

نظرا لكون البيئة كلا متجانسا وتهم عدة قطاعات فإنه لا يمكن تجزئتها، بسبب إمكانية التأثير السلبي لنشاط قطاعي معين على المنظومة البيئية ككل[1]، لذلك يستوجب الأمر إيجاد طريقة ملائمة تستجيب في آن واحد لتنوع القطاعات الوزارية المشرفة على مختلف العناصر الطبيعية والنشاطات الملوثة، ومراعاة التدخل المنسجم لمختلف القطاعات للحفاظ على مبدأ تجانس وترابط العناصر البيئية ووحدتها.

إضافة إلى الاختصاص المحوري الذي تلعبه وزارة البيئة تتولى مجموعة من الوزارات مهام بيئية قطاعية مثل وزارة الصحة والسكان التي من بين مهامها اتخاذ تدابير مكافحة المضار والتلوث التي تؤثر على صحة السكان[2].

كما تعمل وزارة الثقافة والإعلام على حماية التراث الثقافي الوطني والمعالم[3]. وتتولى وزارة الفلاحة مهام تقليدية مرتبطة بتسيير وإدارة الأملاك الغابية والثروة الحيوانية والنباتية، وحماية السهوب ومكافحة الانجراف والتصحر[4].

---

1 – يمكن تصور هذا التأثير السلبي على الحيوانات والنباتات في حالة تغيير المكونات الفيزيائية والكيميائية بالشكل الذي يجعلها تؤثر على هذين العنصرين، وكذا بالنسبة للقطاع الفلاحي الذي قد يؤدي استخدام بعض مواد الصحة النباتية والمبيدات إلى التأثير سلبا على الثروة الحيوانية والنباتية ونوعية المياه، وترتيبا على ذلك لا يمكن تصور حماية عنصر من عناصر البيئة بمعزل عن عنصر آخر، وبذلك فإن اختلاف الأجهزة الإدارية المركزية المشرفة على هذه القطاعات هو تقسيم إداري وظيفي ولا ينبغي أن يكون سببا أو مبررا للفصل التام بين مهام ووظائف هذه الوزارات أو للقضاء على كل أشكال التنسيق والاشتراك في تقاسم المسؤوليات حول حماية البيئة، وبناء على ما تقدم فإن حماية هذه العناصر تقتضي مساهمة كل الوزارات المعنية.

2 – مثل محاربة الأمراض المنتقلة عبر المياه الناتجة عن التلوث، وكل مخاطر التلوث الذي يصيب الأوساط المستقبلة من تلوث للهواء والمياه والتربة، كما تضع التدابير الوقائية والحمائية من أجل المحافظة على صحة العمال من جراء المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها العمال في وسط العمل، ويتم اقتراح وتجسيد هذه البرامج إما بصورة قطاعية أو بالاتصال مع القطاعات الوزارية المعنية مثل وزارة الموارد المائية أو وزارة العمل والضمان الاجتماعي أو وزارة الصناعة أو بالتنسيق مع وزارة البيئة.

3 – وتشمل الوزارة على عدة مديريات من بينها مديرية التراث الثقافي التي تتكون بدورها من المديرية الفرعية للمعالم والآثار التاريخية، والمديرية الفرعية للمتاحف والحظائر الوطنية (حظيرة الهقار والطاسلي)، ونظرا لأهمية الآثار دعمت وزارة الثقافة بالوكالة الوطنية للآثار وحماية المعالم والنصب التاريخية، مرسوم رقم 87–10 مؤرخ في 06 يناير 1987, يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للآثار وحماية المعالم والنصب التاريخية.

ولدعم تدخل وزارة الثقافة في حماية البيئة الثقافية، أنشئت هيئة متخصصة في تصنيف الآثار والمواقع التاريخية والتي تتولى إحصاء وتصنيف قائمة من الآثار والمواقع التاريخية عبر مختلف ولايات الوطن. قرار مؤرخ في 02 مارس 1992 يتضمن إحداث هيئة لتصنيف الآثار والمواقع التاريخية. ج.ر. عدد: 22/ 1992.

4 – من خلال هذه المهام يتضح أن تدخل وزارة الفلاحة في المجال البيئي مرتبط بحماية الطبيعة، ولدعم تدخلها من أجل حماية الطبيعة، تدعمت وزارة الفلاحة بوكالة وطنية لحفظ الطبيعة. مرسوم تنفيذي 91–2–33 مؤرخ في 09 فبراير 1991، يتضمن إعادة تنظيم المتحف الوطني للطبيعة في وكالة وطنية لحفظ الطبيعة. ج.ر. عدد: 07/ 1991.

بالنظر للآثار السلبية التي تشكلها حركة التصنيع على البيئة، فقد نص المرسوم المنظم لمهام وزير الصناعة وإعادة الهيكلة[1] على أنه يتولى الوزير المكلف بالصناعة في المجال البيئي، سن القواعد العامة للأمن الصناعي، وتطبيق التنظيم الخاص بالأمن الصناعي وحماية البيئة، وتدعيما لهذه المهام أحدث مكتب رئيس دراسات مكلف بحماية البيئة والأمن الصناعي[2] ضمن مديرية المقاييس والجودة والحماية الصناعية.

يتولى وزير الطاقة[3] بالإضافة إلى مهامه القطاعية الخاصة، المشاركة في الدراسات المتعلقة بالتهيئة العمرانية وحماية البيئة.

الفرع الثاني: أسباب عدم فعالية الإدارة المركزية للبيئة

اتضح من خلال عرض مختلف الهياكل الوزارية التي ألحقت بها مهمة حماية البيئة، أن الإدارة البيئية المركزية لم تعرف استقرارا وثباتا، إذ تم تداول مهمة حماية البيئة بين إحدى عشر (11) وزارة وكتابة دولة من سنة 1974 إلى غاية 2001؛ قبل استحداث الوزارة الحالية – وزارة تهيئة الإقليم والبيئة–، أي بمعدل أقل من سنتين ونصف[4] عمر كل وزارة اضطلعت بمهمة حماية البيئة، الأمر الذي أدى إلى غياب تام لدور الإدارة البيئية المركزية، في معالجة المشاكل البيئية، وتطوير الآليات القانونية الوقائية والتدخلية لحماية البيئة.

هذا التغيير المستمر للوزارات التي ألحقت بها مهمة حماية البيئة، يعود إلى الأثر السلبي لتبني سياسة بيئية مناوئة لحماية البيئة خلال ندوة ستوكهولم[5]. وبما أن وظيفة مختلف الوزارات

---

[1]– مرسوم تنفيذي رقم 96– 319 مؤرخ في 28 سبتمبر 1996، يحدد صلاحيات وزير الصناعة وإعادة الهيكلة. ج.ر. عدد: 57/ 1996.

[2]– مرسوم تنفيذي 96–320 مؤرخ في 28 سبتمبر 1996،يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الصناعة و إعادة الهيكلة. ج.ر. عدد :57 /1996.

[3]– مرسوم تنفيذي 96–214 المؤرخ في 15 يونيو 1996، يحدد صلاحيات وزير الطاقة و المناجم. ج.ر. عدد:37/ 1996.
ونص المرسوم المنظم للإدارة المركزية في وزارة الطاقة والمناجم، أنه بالرغم من الطابع الحيوي الذي تلعبه الطاقة في المجال الاقتصادي، فإنها تؤدي إلى إحداث انعكاسات سلبية مباشرة على البيئة الطبيعية في الجزائر، خاصة وأن الجزائر تعتبر من بين الدول المنتجة للبترول، (مرسوم تنفيذي رقم 96–215 المؤرخ في 15 يونيو 1996، يحدد صلاحيات وزير الطاقة. ج.ر. عدد:30 / 26 جويلية 1989). من أجل ذلك تم إنشاء أول وكالة وطنية لتطوير الطاقة وترشيدها. مرسوم تنفيذي رقم 87–08 مؤرخ في 06 يناير 1987 يعدل الطبيعة القانونية لوكالة تطوير الطاقة وترشيد استعمالها ويعدل تنظيمها. ج. ر. عدد: 02/ 1987.

[4] – هذه المدة الافتراضية تعد جد قصيرة لتتمكن الوزارة التي تضطلع بمهمة حماية البيئة خلالها على الأقل بدراسة وتحديد منهجية ملائمة من أجل التدخل للحد من التدهور البيئي.

[5] - Algérie actualité, n°343, Semaine du 14-20 mai 1972, p. 6 et 7.

المتعاقبة على حقيبة حماية البيئة تنحصر في ترجمة السياسة الحكومية للبيئة إلى قرارات إدارية، فإن وجود سياسة مناوئة للبيئة أدى إلى اعتبار وزارات البيئة معرقل للتنمية وحركة التصنيع التي تضمنتها مختلف المخططات الوطنية التنموية، الأمر الذي أدى إلى تقزيم دورها وانكماش وظيفتها بفعل غياب إرادة سياسية ومن ثمة غياب إطار تشريعي تنظيمي يوضح صلاحياتها، وتبديل تبعيتها باستمرار من وزارة لأخرى بغرض إضعافها.

كما يعود فشل الإدارة المركزية للبيئة إلى تغليب الاعتبارات التنموية على حماية البيئة، ذلك أن "المشكلات التي تعاني منها البيئة في الجزائر، تعود غالبيتها إلى الإدارة كسلطة وصاحبة قرار، والاتهام يوجه أساسا إلى إدارة التنمية, التي لم تراع في برامجها أهمية البعد البيئي والتوازن الإيكولوجي في عملية التنمية[1]" لأن التخلي عن دور الآليات الاقتصادية للبيئة والاكتفاء بالإدارة الكلاسيكية؛ أي بإصدار القرارات الإدارية، يؤدي إلى تهميش عنصر فعال في المعادلة البيئية، مما يؤثر على كل إستراتيجية بيئية وبالتالي على عمل الإدارة البيئية.

ومن جهة أخرى يعزى عدم فعالية الإدارة المركزية للبيئة إلى غياب المقومات الموضوعية للنظام البيئي، إذ تم إحداث اللجنة الوطنية للبيئة قبل إصدار قوانين خاصة بحماية البيئة، إذ لم يصدر قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة إلا سنة 1983، وهذا يعني أن الهياكل الإدارية البيئية التي وجدت قبل سنة 1983 لم تكن تستند إلى نصوص بيئية تمارس على ضوئها صلاحياتها واختصاصاتها. وبعد سنة 1983 أصدر المشرع الجزائري سلسلة من القوانين المتعلقة بحماية البيئة[2]، إلا أن إصدار هذه القوانين لم يصاحبه وجود مخططات بيئية[3] تحدد الرؤية المستقبلية للتعامل مع البيئة. أدت هه الوضعية مجددا إلى التساؤل عن فعالية القواعد القانونية البيئية.

ويرى د. أحمد صقر أن نجاح نظام إداري معين يتوقف على مدى ملاءمته للواقع الاجتماعي, وبعبارة أخرى مدى تأثر الأداء الإداري بظروف البيئة السياسية والاقتصادية

وعبرت الجزائر عن هذا الموقف من خلال ندوة ستوكهولم وقمة الجزائر لدول عدم الانحياز. كما رفضت أيضا فكرة الموازنة بين البيئة والتنمية التي طرحت للنقاش في ندوة ستوكهولم، واعتبرت بأن هذا الطرح هو فكرة مستحدثة للإمبريالية لضرب اقتصاديات الدول النامية وحقها المشروع في التنمية.

[1]– سنوسي خنيش، الإدارة والبيئة في النظرية والتطبيق(دراسة حالة الجزائر)، رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية. جامعة الجزائر،1997. ص.360.

[2] – صدر قانون حماية البيئة 1983، وقانون الصيد سنة 82 وقانون المياه سنة 1983 وقانون الغابات سنة 1984، والمرسوم المتعلق بالنفايات سمة 1984، وتعديلات قانون البلدية لسنة 1981، وقانون الصحة النباتية 1987 وقانون الصحة الحيوانية 1988.

[3]- Revue de collectivités locales, n°23, publication périodique du ministère de l'intérieur, p.27.

لوحظ غياب تام للمخططات والبرامج الوطنية للبيئة، واعتمدت أول برنامج وطني للبيئة سنة 1996 ودخل حيز التنفيذ سنة 1997.

والاجتماعية[1]، وتطبيقا لما خلص إليه د. أحمد صقر وفي غياب أو عدم وضوح المفاهيم السياسية والاقتصادية المتعلقة بالبيئة، وفي غياب مشروع نشر توعية وثقافة بيئية، فإن كل العوامل اجتمعت لتعكس المردودية الهزيلة وغير الفعالة للإدارة البيئية المركزية، والتي لا زالت تبحث عن مكانتها.

ويعود السبب الجوهري الآخر إلى الطابع المتشعب للظاهرة البيئية والتي جعلها محل اقتسام بين مختلف الوزارات، ومنه لا يمكن اعتبار أي تدخل لحماية البيئة ناجحا إلا بالتنسيق الفعال بين مختلف الوزارات، إلا أن هذا التنسيق بات صعبا نظرا لوجود عائقين: أولهما يتعلق بوضعية مهمة حماية البيئة التي كانت توجد دائما في وضعية المهمة الملحقة بوزارة تمارس وظائف تقليدية عريقة، مما يجعل الوزارة نفسها تنظر إلى هذه المهمة بأنها مهمة غير جوهرية، وبالتالي فإنه يصعب عليها القيام بمهامها التقليدية، ومهمة حماية البيئة، ومهمة التنسيق بين مختلف الوزارات.

أما العائق الثاني فيتمثل في عملية التنسيق نفسها والتي تقتضي بأن الوزارة التي تقوم بهذه المهمة، ينبغي أن تتمتع بنوع من السمو على بقية الوزارات حتى تتمكن من فرض برنامج تدخل موحد، إذ أن هذا الوضع لم يتحقق لأي وزارة اضطلعت بمهمة حماية البيئة فيما عدا وزارة تهيئة الإقليم والبيئة الحالية. وفي حالات تمثيلية أخرى لم تحض فيها الهيئة المركزية المكلفة بالبيئة بنفس المرتبة مع بقية الوزارات، كما هو الشأن بالنسبة لكتابة الدولة للغابات والتشجير وكتابة الدولة للغابات واستصلاح الأراضي وكتابة الدولة للبيئة والتي لا يمكنها أن تقوم بالعمل التنسيقي على أكمل وجه، بحكم مركزها القانوني الأدنى من الوزارات الأخرى.

وبالاستناد إلى الدراسات المقارنة يضيف الفقه أنه من بين الأسباب التي تساهم في عدم فعالية التنظيم الإداري المركزي لحماية البيئة، هو مواجهة الوزارة المكلفة بالبيئة الكثير من المشاكل، منها ما تعلق بالتصور والتنبؤ ووضع المخططات على المستوى المركزي، ومنها ما يتعلق بصعوبة تنفيذ وتطبيق هذه التوجيهات، لأن الوزارة المكلفة بالبيئة وجدت نفسها في ارتباط وثيق مركزيا بالكثير من القطاعات الوزارية الأخرى، ومحليا بمصالح خارجية مختلفة تابعة لقطاعات وزارية متعددة[2].

---

[1]– أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن، دار النهضة العربية، بيروت، الطبعة الأولى 1979، ص.49–57.

[2] - Françoise Bullaudot, *les mutations administratives de l'environnement (aspects de l'application du plan national pour l'environnement)*, op. Cit. p.335.

المطلب الثاني: أثر العوامل القانونية والمادية على الأداء المحلي لحماية البيئة

يتوقف نجاح السياسة الوطنية لحماية البيئة إلى جانب التدخل المركزي لحماية البيئة، على وجود إدارة بيئية محلية فاعلة، والتي تتحدد فعاليتها وفقا للقواعد المحددة لصلاحياتها ومهامها بوضوح، الأمر الذي يستدعي مناقشة أحكام القواعد المنظمة لاختصاص الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة (الفرع الأول)، كما أن خصوصيات الموضوعات البيئية كانتشار التلوث وامتداد الأوساط الطبيعية المتجانسة لا تتلاءم مع تحديد النطاق الإداري للجماعات المحلية، فرضت التعرض إلى مدى ملاءمة التقطيع الإداري المحلي التقليدي لمهمة حماية البيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أثر القواعد البيئية على فعالية التدخل المحلي

عرف التدخل البيئي المحلي في الجزائر محدودية كبيرة في مواجهة مختلف المشاكل البيئية المتفاقمة جراء تأخر الاعتراف التشريعي بدور الجماعات المحلية في مجال المحافظة على البيئة، وبطء إصدار النصوص وعدم تناسقها، الأمر الذي أدى إلى استحالة تطبيقها (أولا)، كما يتحدد الأداء البيئي المحلي من جهة أخرى بطبيعة القواعد البيئية المحددة لطريقة اتخاذ القرارات البيئية، والتي تتراوح بين القواعد الموضوعية règles matérielles، والقواعد الشكلية règles formelles (ثانيا).

أولا: تأخر القواعد البيئية المحلية وتناثرها وعدم تناسقها

تماشيا مع الإعلان الختامي لندوة الأمم المتحدة المنعقدة بستوكهولم عام 1972، والذي نص على ضرورة إشراك الجماعات المحلية في عملية حماية البيئة، بادر المشرع الجزائري بإنشاء أول جهاز مركزي للبيئة ممثلا في اللجنة الوطنية للبيئة[1]، والذي لم يتبعه استحداث هيئات لامركزية أو لا ممركزة لتسيير شؤون البيئة.

ويتجلى تأخر اعتماد نظام اللامركزية في تسيير حماية البيئة من خلال استقراء أحكام قانون البلدية لعام 1967[2] وقانون الولاية لعام 1969[3]، إذ يتضح أن المشرع لم يهتم إلا بتطوير الصلاحيات المتعلقة بالجانب التنموي وأهمل دور الجماعات المحلية في حماية البيئة.

---

[1] – مرسوم رقم 74–156 مؤرخ في 12 يوليو 1974، يتضمن إحداث لجنة وطنية للبيئة السابق.

[2] – قانون البلدية الصادر بموجب أمر رقم 67– 24 مؤرخ في 18 يناير 1967. ج ر عدد: 1967/06.

[3] – أمر 69 –38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية.ج ر عدد: 1969/50.

ويعود إهمال الاختصاصات البيئية للجماعات المحلية إلى غياب مفهوم حماية البيئة كاختصاص مستقل وشامل في مرحلة وضع هاذين النصين، إذ لم يظهر مفهوم حماية البيئة بصفة مستقلة ومتكاملة إلا بعد ندوة الأمم المتحدة المنعقدة بستوكهولم عام 1972[1].

شرع المشرع الجزائري في الاعتراف المحتشم بدور الجماعات المحلية في حماية البيئة، انطلاقا من سلسلة التعديلات الأولى لقانون البلدية والولاية الصادرة سنة 1981. إذ لم تمنح الجماعات المحلية إلا بعض الاختصاصات القطاعية، مثل النقاوة[2]، والغابات[3]، والقطاع السياحي[4]، وقطاع المياه[5]، وبذلك لم تجسد هذه النصوص النظرة الشمولية لحماية البيئة.

وبعد سلسلة التعديلات التي شملت قانون البلدية والولاية سنة 1981، أقدم المشرع الجزائري على أهم خطوة في تكريس نظام اللامركزية في تسيير حماية البيئة من خلال إصدار قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة، والذي نص على أن: "المجموعات المحلية تمثل المؤسسات الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة "[6]، وأضافت نفس المادة بأنه : "تحدد كيفية مشاركة المجموعات المحلية بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية".

ولم يكتمل الاعتراف الرسمي باعتماد نظام اللامركزية في تسيير حماية البيئة، إلا بعد صدور قانون الولاية[7] والبلدية[8] لسنة 1990، واللذين نصا على القواعد الأساسية التي تنظم مهام وسلطات كل من الولاية والبلدية في مجال حماية البيئة بصورة صريحة[9].

---

[1] – أنظر الأستاذ يوسف بن ناصر، معطية جديدة في التنمية المحلية: حماية البيئة. مركز البحوث والإعلام الوثائقي للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة وهران، الجزائر ص: 03.

[2] – مرسوم رقم 81 –267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، والمتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص طرق النقاوة والطمأنينة العمومية. ج.ر. عدد: 41 سنة 1981.

[3] – المرسوم 81 –387 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي. ج.ر. عدد: 52 /1981.

[4] – المرسوم 81 –372 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في القطاع السياحي. ج ر عدد: 1981/52.

[5] – المرسوم 81 –379 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية في قطاع المياه. ج.ر. عدد: 52 /1981.

[6] – المادة 7 من قانون 83 – 03 المؤرخ في 05 فيفري 1983، المتضمن حماية البيئة. ج.ر عدد: 06 / 1983، والملغى بموجب القانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[7] – قانون 90 – 09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية. ج ر عدد: 1990/15.

[8] – قانون 90 – 08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية.ج ر عدد: 1990/15.

[9] – المادة 85 من قانون 90–09 المتعلق بالولاية، كما نص في نصوص متفرقة أخرى من قانون الولاية على اختصاصات أخرى تتناول إحدى قطاعات البيئة، مثل المادة 62 والتي تنص على اختصاصات التهيئة العمرانية للمجلس الشعبي الولائي، وكذا اختصاصاته أيضا في تنمية الأملاك الغابية والتشجير وحماية التربة المادة 67 من قانون الولاية، وغيرها من النصوص الأخرى.

لقد اتسم استكمال تحديد صلاحيات الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة، بعدم انتظام دورية صدور القوانين والتنظيمات المنظمة لمختلف موضوعات حماية البيئة، كالصيد[1]، المياه[2]، الضجيج[3]، قواعد التهيئة العمرانية[4]، وتنظيم النفايات الحضرية[5]، وصدور قانون النفايات الجديد[6] ، ودراسة مدى التأثير على البيئة[7]؛ والتي لم يصدر النص الذي يبين الجهاز الذي يسهر على تنفيذها إلا بعد إنشاء المفتشيات الولائية للبيئة[8]، وقانون تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة[9].

إلا أنه رغم أهمية هذه الصلاحيات الضبطية التي يتمتع بها رئيس البلدية من خلال مختلف هذه القوانين، يعتبر أ.كحلولة أن هذه الصلاحيات أصبحت تتراجع عمليا لفائدة الشرطة المتخصصة التي أصبحت تلقى تطبيقا واسعا في مجال التشريع البيئي الجزائري، مما نتج عنه منافسة الشرطة المتخصصة لصلاحيات رئيس البلدية، من خلال وضع شبكة مكثفة للقواعد والإجراءات[10].

إن مما يزيد من تعقيد ممارسة الجماعات المحلية لسلطاتها الضبطية هو تناثر صلاحياتها ضمن ترسانة كبيرة من القواعد القطاعية التي يصعب ضبطها وفهمها حتى من قبل المتخصصين. ومما يلاحظ على التعديل الجديد لقانون البيئة من خلال قانون 03-10، أنه لم يعاود النص على أن الجماعات المحلية تمثل المؤسسات الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة،

كذلك يمكن ملاحظة تعزيز المشرع لدور البلدية في حماية البيئة من خلال قانون 90-08 المتعلق بالبلدية، والذي نص في الفصل السادس منه على مجموعة من الاختصاصات المتعلقة بموضوع حماية البيئة للبلدية. إذ نص قانون 90- 08 المتعلق بالبلدية في المادتين 87 و 88 منه على اختصاصات البلدية في المشاركة في إعداد أدوات التهيئة والتعمير التي تعتبر من الأدوات الأساسية لحماية البيئة.

1 – قانون 82-10 المؤرخ في 21 أوت 1982، المتعلق بالصيد. ج.ر. عدد: 34 / 1982.

2 – قانون رقم 83-17 الصادر في 16 جوان 1983، المتعلق بالمياه, ج. ر. عدد: 1983/30، والمعدل والمتمم بموجب الأمر 96-13، ج.ر. عدد: 1996/37، والملغى بموجب القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه. ج.ر. عدد: 2005/60.

3 – مرسوم تنفيذي رقم 93- 184 المؤرخ في 27 جويلية 1993، المتعلق بتنظيم انبعاث الضجيج. ج.ر. عدد: 1993/50.

4 – قانون 87-03 المتعلق بالتهيئة العمرانية، ج.ر. عدد: 1987/05، الصادرة في 28 جانفي 1987، والذي عدل لاحقا بموجب القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

5 – مرسوم 84- 378 المؤرخ في 15 ديسمبر 1984، والمتضمن شروط تنظيف ورفع ومعالجة النفايات الحضرية الصلبة. ج.ر. عدد: 1984/66.

6 – قانون 01 – 19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها السابق.

7 – مرسوم تنفيذي رقم 90 – 78 المؤرخ في 27 فيفري 1990، المتعلق بدراسة مدى التأثير على البيئة. ج.ر. عدد: 1990/10.

8 – مرسوم تنفيذي رقم 96 –60 مؤرخ في 27 جانفي 1996، والمتضمن إنشاء مفتشية ولائية للبيئة. ج.ر. عدد: 1996/07.

9 – قانون رقم 01 – 20 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. ج.ر. عدد:77 /2001.

10 - Mohamed Kahloula, *la relative autonomie des APC en matière de protection de l'environnement*, Idara, volume 5, N° 1/1995, P 13.

بسبب الانتقال من الإطار المحلي إلى الإطار الجهوي الذي يراعي الامتداد الطبيعي للأوساط الطبيعية، باعتباره أسلوب حديث لتسيير البيئة والمحافظة عليها.

أثر تأخر وتناثر القواعد المنظمة لاختصاص الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة على فعالية التدخل المحلي من جهة، ومن جهة أخرى أثرت سلبا طريقة توزيع هذه القواعد لاختصاصات الجماعات المحلية.

ثانيا: توزيع القواعد المادية والشكلية في قانون حماية البيئة

يعرف الفقه القواعد المادية بأنها تلك القواعد التي تحدد محتوى القرار المتخذ إزاء وضعية معينة، والقواعد الشكلية بأنها تلك القواعد التي تحدد كيفية وشكل اتخاذ القرار والمسار الإجرائي المتبع للوصول إلى اتخاذه، وتهدف عملية الموازنة بين القواعد الشكلية والمادية إلى إحداث عقلانية ووجهة محددة للقرارات المتخذة[1].

تهدف عملية الموازنة أو تغليب أحد الاتجاهين إلى إحداث مرونة في النظام؛ ذلك أنه كلما كنا إزاء نظام يضع القواعد الشكلية ويترك القرارات المادية –مضمون الخيارات السياسية– للسلطات الإدارية بمنحها سلطة تقديرية واسعة لوضع هذه القواعد وتغيير محتواها وفق ما يفرضه التطور والتحديث والظروف الموضوعية، كلما كنا إزاء نظام يتسم بالمرونة والتطور. والعكس صحيح، إذ كلما كنا بصدد نظام تغلب عليه القواعد الشكلية وتنحصر فيه القواعد المادية التي تضبط اختصاصات محددة لمصدر القرار، كلما كنا إزاء نظام يميل إلى النمطية والجمود، لأنه لا يترك خيارا واسعا لمتخذ القرار[2].

يسمح لنا هذا المدخل المتعلق بتحليل القواعد البيئية إلى قواعد موضوعية وقواعد شكلية بدراسة نمط النظام المعتمد في تطبيق القواعد البيئية في الجزائر، للتعرف على ما إذا كان النظام البيئي المعتمد يتمتع بالمرونة الكافية للتأقلم مع كل الظروف والمستجدات أم أنه يميل إلى النمطية والجمود، لنقوم بعد ذلك بدراسة الآثار التي انجرت عن اعتماد أسلوب دون سواه في الممارسة.

وعلى هذا إذا حاولنا فحص أحكام قانون حماية البيئة الجديد، نجد أن طريقة وضع القواعد المادية التي توضح سلطات متخذي القرار في مجال حماية البيئة تمت بطريقة مبهمة، إذ تضمنت الأحكام الواردة في الباب الأول من هذا القانون جملة من التوجيهات والمبادئ[3] التي

---

[1] - Hans Christian Bugge, *la pollution industrielle: problèmes juridiques et administratif,* PUF, 1976, P. 47.

[2] - Hans Christian Bugge, op. Cit. Pp. 48-49.

[3] – المادة 2 و3 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

تضبط مضمون القرار الإداري البيئي، فجاءت التوجيهات بالنص على ترقية تنمية وطنية مستدامة تراعي تحسين الإطار المعيشي ونوعية الحياة، والحفاظ على البيئة ووقايتها من كل أشكال التلوث، وإصلاح الأوساط المتضررة، وترقية الاستعمال الإيكولوجي والعقلاني للموارد الطبيعية المتوفرة...

كما وردت المبادئ التي تحكم القرارات الإدارية في مجال حماية البيئة عامة وخالية من الطابع القانوني، إذ نصت على مراعاة مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي، ومبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية، ومبدأ الاستبدال، ومبدأ الإدماج، ومبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية عند المصدر، ومبدأ الحيطة.

تعتبر جملة هذه الأحكام والتوجيهات قواعد مادية تخول الجماعات المحلية سلطات تقديرية واسعة لتحقيق الأهداف المرجوة، وبذلك يميل النظام في هذه الصورة إلى المرونة المطلقة لأنه لا يحدد أي صيغة لاتخاذ القرارات الملائمة لبلوغ هذه الأهداف.

يعتبر النظام المرن لممارسة الصلاحيات البيئية المحلية من الناحية النظرية إيجابيا، لأنه يستند إلى القدرة على الاجتهاد والإبداع والتأقلم الإداري لمواجهة المشاكل البيئية المستجدة، وهو يلاءم الأنظمة التي تتمتع فيها الإدارة بتنظيم وسائل مادية وبشرية ملائمة وكافية. إلا أن تطبيق هذا النظام من الناحية الواقعية، تواجهه جملة من الصعوبات، منها ما يتعلق بنقص الإطار البشري المتخصص المبدع، وتذبذب المواقف السياسية حول موضوع حماية البيئة، وتأخر استكمال البناء التشريعي والمؤسسي لحماية البيئة.

ومن بين تطبيقات الاختصاصات المرنة نجد الأحكام المتعلقة بغلق أو إيقاف المنشآت المصنفة المخالفة للتدابير البيئية، إذ يعتمد المشرع قواعد مادية متسعة ليمنح للإدارة سلطة تقديرية واسعة في إعذار المخالف ومنحه آجالا –غير محددة قانونا– لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة[1].

هذا التوجه يفسر إضفاء نوع من المرونة على النظام العقابي وتحميل الإدارة –المقرر المحلي– مسؤولية اتخاذ التدابير الملائمة، ومن بين الآثار السلبية لهذا التطبيق أنه يؤدي إلى عدم المساواة في معالجة مخالفات المنشآت الملوثة في مختلف ولايات الوطن. إذ أنه قد يحدث أن

---

[1] – المادة 25 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة السابق، والمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 99–253 المؤرخ في 07 نوفمبر 1999 المتضمن تشكيلة وتنظيم وعمل لجنة حراسة ومراقبة المنشآت المصنفة. ج ر عدد: 1999/79. والملغى بموجب المرسوم التنفيذي 06–198 المؤرخ في 31 ماي 2006، الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة. ج.ر عدد: 37 / 2006.

منشأتين من نوع "س" تحدثان نفس المضار في الولاية "أ" والولاية "ب"، ونتوصل إلى نتيجتين مختلفتين؛ أي إلى قرارين إداريين مختلفين في الآجال وفي الشروط والتدابير الموضوعية المحددة لإزالة الأخطار والمضار، أو قد نصل إلى نتيجتين متناقضتين إذ يمكن لأحد الولاة ممارسة سلطته التقديرية ووقف المنشأة المخالفة مؤقتا، ولا يتخذ الوالي الآخر أي تدبير ضد المؤسسة الأخرى، لأن هذه القواعد الغامضة تجعل من الوالي في كلتا الحالتين هو المسؤول عن الآثار السلبية لاتخاذ أو عدم اتخاذ قرار الغلق أو الوقف، مما يدفع به إلى المفاضلة بين آثار كلا القرارين ليصل في معظم الحالات إلى الامتناع عن تطبيق القانون أو التراخي في تطبيقه، لأن آثار الامتناع عن اتخاذ قرار غلق المؤسسة الملوثة لا يسبب له نفس المشاكل التي يولدها قرار الغلق[1]، بفعل غياب مطالبة اجتماعية قوية بتحسين ظروف المعيشة ونوعية الحياة.

ومن سلبيات نظام الإيجاز في القواعد الموضوعية المحددة لاختصاص الإدارة اتساع سلطتها التقديرية، وهذا الأمر يضعف من رقابة القاضي الإداري لأعمال الإدارة، وتتحصن الإدارة من تجاوزاتها ضد المتضررين، وينحصر دور القاضي الإداري في الرقابة الشكلية.

كما أن السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة للإدارة، لا تضمن دائما تحقيق ملاءمة حقيقية لكل المستجدات والتطورات. ونقيضا للأسلوب الأول المرن تتجه القواعد البيئية في حالات أخرى إلى تقييد السلطة التقديرية لمصدر القرار، إذ نجد مثلا أن قانون الصحة تضمّن التزام عام يقع على رئيس المجلس الشعبي البلدي في مكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه[2]، وجاء تفصيل كيفية تطبيق هذه الصلاحية ضمن النص المنظم لمكاتب حفظ الصحة البلدية، والتي تتولى تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، اقتراح وتطبيق أي تدبير أو برنامج يخص مكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه ومقاومة ناقلات الأمراض، ويسهر على تحقيق وتنفيذ مراقبة النوعية البكتيرية للماء المعد للاستهلاك المنزلي، ويتولى معالجته عندما لا يتعلق ذلك بذمة هيئات عمومية أو خصوصية، و يراعي شروط جمع المياه المستعملة والنفايات الصلبة الحضرية

---

[1] – خاصة عند التذرع بالحفاظ على التنمية الاقتصادية والمصالح الاجتماعية للعمال، والمحافظة على الأمن العام والسكينة العامة، التي قد تختل بفعل غلق المؤسسات وتفاقم مشكلة البطالة والفقر.

[2] – يتضمن قانون الصحة التزام عام يقضي بأن تلتزم جميع أجهزة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات والسكان، بتطبيق تدابير النقاوة والنظافة ومحاربة الأمراض الوبائية ومكافحة تلوث المحيط (المادة 29 من قانون 85-05 المؤرخ في 16 فبراير 1985 المتعلق بالصحة ج ر عدد: 1985/08)على أنه يجب أن تتوفر في مياه الشرب والاستعمال المنزلي المقاييس التي يحددها التنظيم كما وكيفا (المادة 32 من قانون 85-05 المتعلق بالصحة).

وتصريفها ومعالجتها[1]، وتعززت هذه الصلاحية باستحداث لجنة وطنية[2] وأخـرى ولائيـة[3] لمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه.

تضمنت الأحكام البيئية صور عديدة لأسلوب السلطات المقيدة، منها ما يتعلـق بـسلطة الجماعات المحلية في الاعتراض على النشاطات التجارية الضارة بالمياه[4]، والأخطار التي قـد تشكلها المواد الكيماوية[5]. فإزاء هذا الأسلوب الثاني الذي يلجأ من خلاله المشرع إلـى تحديـد صلاحيات الإدارة نكون إزاء نظام شكلي صارم وجامد لأنه يحدد بدقة السلطات وما ينبغي عليها القيام به. يتسم هذا النظام بالسلبية والجمود إلا أنه يعد أكثر ملائمة لظروف الإدارة البيئية فـي الجزائر على الأقل خلال فترة انتقالية، نتيجة لنقص الخبرة والتكوين لـذلك يفـضل أن يتـدخل القانون ليوضح بدقة الهيئات المسؤولة، والمسار المتبع –القاعدة الشكلية–، ويوضـح الأحكـام المادية التي ينبغي اتخاذها؛ أي أنه يحدد مضمون القرار.

وإذا اعتبرنا؛ على الأقل من الناحية النظرية، بأن هذا الأسلوب المقيد يعتبر محطة ينبغي المرور بها، فإن تطبيقه في الحياة العملية لا يسلم من عوائق لازالت تحد من فعاليته. إذ تحيـل الكثير من النصوص القانونية المحددة لصلاحيات الإدارة، تفصيل وبيان هذه الصلاحيات علـى التنظيم، وقد ارتقت هذه الظاهرة إلى الحد الذي أسماها الأستاذ رداف "بإشكالية الإحالة"[6]، والتي تكرست من خلال قانون البيئة 83-03 الذي أحال على ما لا يقل عن خمـسة وعـشرين (25)

---

[1] – المادة الثانية من المرسوم 87 – 146 المتعلق بإنشاء مكاتب حفظ الصحة البلدية. ج ر عدد: 1987/27.

[2] – قرار وزاري مشترك مؤرخ في 26 مايو 1996, يتضمن إنشاء لجنة وطنية لمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه, وتنظيمها وتسييرها. ج ر عدد: 1996/81.

[3] – القرار الوزاري المشترك من القرار الوزاري المشترك السابق.

[4] – تلتزم السلطات الإدارية بتبليغ المركز الوطني للسجل التجاري بجميع القرارات أو المعلومات التي يمكن أن ينجر عنهـا تعـديل أو منع صفة التاجر،المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 2000 – 318 المؤرخ في 19 أكتوبر سنة 2000، يحدد كيفيات تبليغ المركز الوطني للسجل التجاري من الجهات القضائية والسلطات الإدارية المعنية بجميع القرارات أو المعلومات التي يمكـن أن تنجـر عنهـا تعديلات أو يترتب عليها منع من صفة التاجر.ج.ر. عدد: 61 / 2000.

وتتعلق القرارات التي يجب تبليغها إلى المركز الوطني للسجل التجاري بالتراخيص التي سحبتها السلطات الإدارية المختصة للمنـشآت المصنفة التي تمارس نشاطا تجاريا أو حرفيا، خلال مدة خمسة عشر (15) يوما. المادة الخامسة (5) من المرسوم التنفيذي رقـم 2000 – 318 السابق.

[5] – والذي ينص على أنه يمكن للسلطة المختصة أن تعلق وضع هذه المواد في السوق سواء كانت المواد الكيماوية المـسجلة أو غيـر المسجلة في قائمة المنتجات الخطيرة، والتدابير اللازمة بما فيها ذلك المحظورات العامة أو الجزئية وكل التحديدات المطلوبة، وتـدابير الإتلاف أو التوطين أو إعادة التصدير5. المادة 70 و 71 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[6] - Ahmed Reddaf, politique *et droit de l'environnement en Algérie*, Thèse pour le doctorat en droit, Université du MAINE, 1991. P. 236.

نص تنظيمي[1]، وتضخمت ضمن التعديل الجديد لقانون حماية البيئة لتبلغ واحد وثلاثين (31) إحالة[2]، وذلك بالرغم من التعرض لها أثناء مناقشة مشروع قانون حماية البيئة الجديد، والتي لاحظ من خلالها أحد النواب بأن هناك إفراطا في الإحالة حتى أن بعض النصوص تحيل على أكثر من نص تنظيمي لتطبيقه، واعتبر بأن هذه "الإحالات المبالغ فيها" في مشروع قانون حماية البيئة حولته إلى مجرد عموميات أدبية غير مفهومة لا ترقى إلى مستوى النص القانوني[3].

يؤدي هذا الوضع في ما إذا لم تصدر النصوص التنظيمية إلى إفراغ القانون من معناه[4]، وهذا التباطؤ أو التراخي في إصدار المراسيم التنظيمية يوضح أن "الإدارة ليست مستعجلة للتطبيق الفعلي للسياسة البيئية"[5].

وإزاء هذه الإشكالية التي يثيرها موضوع الإحالة، وطيلة فترة غياب النص التنظيمي فإما أن تتوقف الإدارة عن اتخاذ أي إجراء لأنها تعتبر مجرد مطبق للأحكام والمعايير والمقاييس ونسب التلوث الذي يتضمنها التنظيم؛ وهذا ما يحدث في أغلب الأحيان، أو أنها تتحول وفي غياب التنظيم من مطبق للأحكام إلى منشأ للتنظيم البيئي؛ وهو وضع نادر جدا في الممارسة الإدارية البيئية في الجزائر، وإذا وجد فإنه يؤدي إلى تحول التنظيم البيئي إلى "أدنى مستوى لهرمية النصوص القانونية، بفعل تدخل الإدارات المحلية في تحديد شروط قانونية ما[6]". ويرى أ. رداف أن منح صلاحية تحديد القواعد البيئية لأدنى مستوى لمصادر المشروعية –الجماعات

---

[1] - Ahmed Reddaf, op. Cit, P. 237.

[2] – أحال قانون 03– 10 على التنظيم 31 إحالة، وتداركا منه للبطء الشديد الذي عرفه إصدار النصوص التنفيذية لقانون 83–03، نص القانون الجديد على أن صدور النصوص التنفيذية لهذا القانون لا يجب أن تتجاوز مدة أربعة وعشرين شهرا من تاريخ صدور هذا القانون، أي من تاريخ30 يوليو 2003، المادة 113 /2 من قانون 03– 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[3] – مداخلة السيد مسعود شيهوب، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 49 المؤرخة في 28 أبريل 2003. السنة الأولى، ص 14.

[4] - Ahmed Reddaf, op. Cit, P. 239.

[5] - Ahmed Reddaf, op. Cit, P. 240.

من الآثار السلبية لأسلوب الإحالة تعطيل وتأخير تطبيق السياسة الوطنية في مجال حماية البيئة، والذي ينشأ عن ترابط هذه النصوص التنظيمية فيما بينها للانطباق على حالة واحدة، ويعدد أ. رداف مجموعة من الحالات التي من بينها، تعطيل تطبيق الأحكام المتعلقة بالمنشآت المصنفة في قانون 83– 03 إلى غاية صدور مرسوم 88–143 المتعلق بالمنشآت المصنفة، والذي لم يدخل حيز التنفيذ بدوره، إلا بعد صدور المرسوم المتعلق بدراسة مدى التأثير على البيئة 90–78، لأن ملف إنشاء منشأة مصنفة يشمل دراسة مدى التأثير.

[6] - Ahmed Reddaf, op. Cit, P. 243.

المحلية-، ينطوي على خطر خضوع الهيئات المحلية للضغوط مما يعرض فعالية النصوص البيئية للتلاعب[1].

وتزداد القواعد المادية اتساعا بفعل ازدياد درجة الإحالة بحيث يصبح النص التنظيمي نفسه يحتاج إلى قرار وزاري أو قرار وزاري مشترك من أجل دخوله حيز التنفيذ[2]، وقد تتضاعف درجة تتابع الإحالات ليتوقف تطبيق بعض أحكام المنشور على صدور منشور آخر[3].

إضافة إلى تأثر الأداء البيئي المحلي بتأخر صدور النصوص البيئية تارة وكثرتها وعدم تناسقها تارة أخرى، وعدم وجود تصور واضح للتدخل المحلي، فقد تأثر الأداء المحلي بسبب عدم ملائمة نظام التقطيع الإداري لمهمة حماية البيئة.

الفرع الثاني: غياب المقومات المادية لنجاح تدخل الجماعات المحلية لحماية البيئة

باستقراء مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية المنظمة لاختصاصات الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة؛ سواء تعلق الأمر بقانون البلدية أو الولاية أو بقية النصوص الأخرى، نجد أنها تتعامل كلها مع الأوساط الطبيعية المختلفة والمشاكل البيئية وفق نمط إداري موحد، أي أنها لا تأخذ بتنوع الخصوصيات الجغرافية والطبيعية للجماعات المحلية، رغم اختلافها الجوهري من حيث التكوين الفيزيائي والطبيعي، وكذا تفاوت مواردها المالية وتركيبتها البشرية المؤهلة لمعالجة المشاكل البيئية.

يتنوع التكوين الطبيعي وخصوصية المشاكل المتعلقة بالبلديات الساحلية[4], والجبلية[1], والسهبية[2], والصحراوية[3]. ونتيجة لهذه الخصوصيات الفيزيائية والجغرافية المتباينة لأقاليم

---

[1] - Ahmed Reddaf, op. Cit, P. 246.

[2] – وهي حالات عديدة وسوف نذكر منها بعض العينات، منها ما يتعلق بمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه والتي لم تطبق أو لم يحسن تطبيقها بالرغم من النص عليها في قانون الصحة، والذي تضمن التزاما عاما يقضي بأن تلتزم جميع أجهزة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات والسكان، بتطبيق تدابير النقاوة والنظافة ومحاربة الأمراض الوبائية ومكافحة تلوث المحيط، على أنه يجب أن تتوفر في مياه الشرب والاستعمال المنزلي المقاييس التي يحددها التنظيم كما وكيفا. المادة 25 و32 من قانون 85-05 المتعلق بالصحة السابق.

ويتجلى ذلك في ظهور حالات وبائية خطيرة في مناطق مختلفة من الوطن، الأمر الذي استدعى إصدار القرار الوزاري المشترك مؤرخ في 26 مايو 1996, يتضمن إنشاء لجنة وطنية لمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه, وتنظيمها وتسييرها.

[3] – مثل المنشور المتعلق بكيفية تحصيل الرسم رقم 17/ وت/ معض/ م ت ج/ ق م 2002 المتعلق بكيفية تحصيل الرسم. والتي لا زالت الأحكام الواردة ضمن هذا المنشور والمتعلقة بكيفية تطبيق المعامل المضاعف المتعلق بتطبيق الرسم على المنشآت الملوثة في حالة تجاوزها لعتبة التلوث، تحتاج لصدور نص آخر لبيان كيفية تطبيقها.

[4] – تعاني البلديات الساحلية من ظاهرة الاكتظاظ السكاني وتلوث المياه والهواء وتسيير النفايات الحضرية والصناعية والضجيج.

الجماعات المحلية عبر التراب الوطني، وجب وضع قواعد وبرامج تساهم بفعالية فـي تطويـق المشاكل الخاصة، عوض اعتماد قواعد موحدة لتدخلها.

كما تعاني مختلف الجماعات المحلية من صعوبات مالية ناتجة عن قلة الموارد الماليـة, ويطرح الأمر بحدة أكبر بالنسبة للبلديات النائية والمعزولة, والتي تقل حصيلتها الجبائية نتيجـة قلة النشاطات الاقتصادية بها, مما يجعلها تكتفي بالتخصيص المالي الذي تمنحه لها الدولة. هـذه الوضعية المالية تفرض على الجماعات المحلية إقامة مفاضلة بين أوجه صرف عائداتها المالية، مما يدفع بها إلى تغليب الإنفاق في غير مجال حماية البيئة. وقد انعكس ضعف الموارد الماليـة للجماعات المحلية على إيجاد موارد بشرية متخصصة، لتشكيل فريق من الخبراء المتخصصين في مختلف الموضوعات التي تمس حماية البيئة.

تبين من التحليل السابق بأن الوظيفة الوقائية والتدخلية للإدارة البيئية في الجزائر اختلت بفعل عدم استقرار الإدارة المركزية والمحلية للبيئة، مما يدفعنا للبحث في مدى إسهام التخطـيط باعتباره يضع قواعد تصورية تضبط حماية مختلف العناصر البيئية بالنسبة للمستقبل.

---

[1] – تعاني البلديات الريفية أو الجبلية من مشاكل الانجراف وتقلص المساحات الغابية نتيجة الحرائق, والإهمال, والإتلاف, والأمـراض, كما تعاني أيضا من تلوث التربة الناجم عن استعمال المبيدات والأسمدة, ومنتجات الصحة النباتية، كمادة الآزوت التي تـشكل مـصدرا خطيرا لتلوث المياه الجوفية.

[2] – تعاني البلديات السهبية التي ينتشر فيها نشاط الرعي وتربية المواشي, من تدهور الغطاء النباتي الناجم عن سوء تـسيير المراعـي والرعي المفرط مما يجعلها عرضة للتصحر كما تعاني من انتشار الأوبئة والأمراض الفتاكة التي تصيب المواشي.

[3] – تعاني البلديات الصحراوية من قسوة الطبيعة كالحرارة المفرطة ومحدودية الموارد المائية وقلة الأراضي الزراعية وزحف الرمـال والتصحر, وتدهور الغطاء النباتي وتدهور الثروة الحيوانية، وبهذا تغلب عليها المشاكل ذات البعد الطبيعي.

المبحث الثاني: التخطيط البيئي : إطار تصوري هزيل

ظهر التخطيط البيئي بمختلف طرقه وأشكاله كطريقة جديدة لتسيير البيئة حديثا، وذلك نظرا لارتباطه بموضوع حماية البيئة الذي لم يظهر بمظهر مستقل وشامل إلا خلال السنوات الأخيرة، بحيث أن جميع عمليات التدخل لحماية البيئة كانت تتم بأساليب قطاعية منفصلة، كالغابات والمياه، والصيد، الأمر الذي يدفعنا بداية إلى تحديد مفهوم التخطيط البيئي (المطلب الأول)، كما أن القسط الأكبر من التلوث تتسبب فيه مختلف النشاطات التنموية مما استوجب البحث عن مدى مراعاة حماية البيئة ضمن التخطيط الاقتصادي (المطلب الثاني)، وبالنظر لارتباط مختلف العناصر البيئية بسياسات قطاعية، فإنه قد تم اعتماد عدة مخططات قطاعية لحماية البيئة (المطلب الثالث)، وتبعا لنضج أساليب التصور والتخطيط البيئي تم الانتقال من التخطيط القطاعي إلى التخطيط البيئي المتخصص (المطلب الرابع).

المطلب الأول: مفهوم التخطيط البيئي

يصعب تحديد مفهوم التخطيط البيئي دون تحديد مفهوم البيئة ذاتها، لأنه يجب أولا تحديد العنصر البيئي أو العناصر البيئية المعنية بالتخطيط، لنتمكن بعد ذلك من تحديد طبيعة التخطيط المرتبط بها.

وكما هو مألوف لدى المشرعين لم يقم المشرع الجزائري بتعريف البيئة، واكتفى بذكر العناصر المكونة لها، والتي حصرها في المواد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي، وأشكال التفاعل بين هذه المواد، وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية[1].

ومن خلال ما سبق بيانه يمكن اعتبار المخطط البيئي كل مخطط يتناول عنصرا واحدا من هذه العناصر البيئية أو جميعها. إلا أن هذا لا يحل مشكلة التعرف على المخططات البيئية، نظرا لاستخدام المشرع الجزائري عدة مصطلحات غير مألوفة للتعبير عن المخطط البيئي، كاستعمال ومصطلح المخطط عند الإشارة إلى المخطط الوطني لتهيئة الإقليم[2]، والمخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، ومخططات التهيئة والتعمير، ومخططات المياه، واستعمال مصطلح الميثاق عند الإشارة لميثاق السهوب والميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة، واستعمال عبارة اللوائح من خلال ندوة 1985 مثل لوائح النظافة والأمن، واستعمال مصطلح الأحواض الهيدروغرافية (المائية)[3]،

لقد أدى تعدد المصطلحات التي تعبر عن التخطيط البيئي إلى عدم فعالية تطبيق المعيار الشكلي في التعرف على المخططات البيئية، لذلك يحسن بنا تطبيق المعيار الموضوعي، والذي يقوم على أساس فحص محتوى المخطط وطريقة اعتماده لنتمكن بعد ذلك من تصنيفه بأنه مخطط بيئي قطاعي أو شمولي أو أنه ليس مخططا بيئيا. إذ يرى الفقه بأن تطبيق المعيار الموضوعي يستدعي البحث في طبيعة الموضوع المنظم والذي ينبغي أن يندرج ضمن تعريف البيئة أو أحد عناصرها، وكذا من خلال توفر الطابع التشاوري في إعداده والذي يؤدي إلى

---

[1] – المادة 4 /7 من قانون 03-10، المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.ج. ر. عدد: 2003/43.

[2] – قانون 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. ج. ر.عدد: 77 /2001.

[3] – المادة 130 من قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة (الملغى)، والمادة 125 مكرر 1 من الأمر 96-13 المؤرخ في 15 يوليو 1996، المتضمن تعديل وتتميم قانون المياه83-17. ج. ر. عدد: 37 /1996.

تحليل الأوضاع الحالية والمستقبلية للعنصر البيئي[1]، لأجل ذلك سنعمد إلى تطبيق المعيار الموضوعي في الكشف عن فعالية المخططات الاقتصادية، والمخططات القطاعية، والمخططات الشمولية.

المطلب الثاني: غياب البيئة ضمن التخطيط الاقتصادي

المخطط الاقتصادي هو مجهود واع تقوم به أحد الأجهزة المركزية للتأثير وتوجيه ورقابة تقدير المبادئ السوسيو اقتصادية المتغيرة، بالنظر إلى مجموعة من الأهداف المحددة مسبقا، وعمليا يتعلق الأمر باختيار الأهداف والاستراتيجيات والأولويات والبرامج، لتحضير الوسائل الملائمة لتنفيذها ومراقبة إنجازها[2]، وبذلك يضمن أسلوب التخطيط باعتباره وسيلة تصور مستقبلي وتنبؤ وتوجيه، تحقيق تدخل وقائي مسبق لحماية البيئة، أو ما يصطلح عليه بمبدأ الاحتياط[3]، لأنه لا يقوم على أساس رد الفعل كما هو الشأن بالنسبة للأسلوب التنظيمي والضبطي.

ونظرا لخصوصية النشاطات الاقتصادية، وآثارها السلبية على البيئة، وثبوت قصور أداء الإدارة بوسائلها الكلاسيكية في ضبط الحركة الاقتصادية ضمن أهداف بيئية، نشأ مفهوم الاقتصاد البيئي[4]، لتكملة النقص والعجز الذي آلت إليه الوسائل التنظيمية البحتة[5] المعدة لمكافحة التلوث والتقليل منه، وتطورت عقبه وسائل التخطيط الاقتصادي المرنة لتشمل الجوانب البيئية.

---

[1] - Yves Jegouzo, *les plans de protection et de gestion de l'environnement*, AJDA, sep, 1994. p, 609.

[2] - Abdesslam Bekrate, *La protection de la nature au Maroc*, Thèse pour le Doctorat 3eme cycle Université de Bordeaux I, Juin 1983, p, 221.

" *…un effort conscient fournit par un organisme central pour influencer, orienter et contrôler l'évaluation des principales variables socio-économiques, en fonction d'un ensemble d'objectifs prédéterminés. Pratiquement il s'agit de sélectionner des objectifs, une stratégie, des priorités et des programmes, de préparer les moyens nécessaires pour leurs application, et d'en contrôler la réalisation* "

[3] - Ahmed Reddaf, *politique et droit de l'environnement en Algérie*, op. Cit. p, 62.

[4]- Jean–Philippe Barde, *économie et politique de l'environnement*. PUF, 2eme édition, 1992, Paris, pp, 45-46.

[5] – يتعلق الأمر هنا بالسلطة الضبطية الانفرادية التي كانت تعتبر الأسلوب المفضل للإدارة لتنظيم متطلبات الحياة الاجتماعية، إلا أن هذه الطريقة التقليدية لم تعد مجدية أمام الجيل الجديد من المشاكل البيئية، لأن اللجوء إلى هذا الأسلوب الانفرادي الضبطي يعني إما وقف النشاطات الملوثة؛ وتتحمل الدولة كل التبعات الاجتماعية، أو أنها تتركها تلوث؛ وهو ما حدث في الجزائر ما يزيد عن ثلاث عشريات.

وفي خضم التحولات العميقة التي تشهدها السياسة البيئية في الجزائر تطور حاليا التدخل الإداري في مجال حماية البيئة؛ وأصبح يضم حالات محددة تستدعي التدخل الانفرادي الإداري على أساس الترخيص والمنع، وحالات أخرى تستلزم اللجوء إلى أساليب مرنة تعتمد على التشاور والاستشارة والمشاركة والتعاقد.

ومن ناحية أخرى ساهمت التشوهات التي أحدثتها الصناعة للبيئة في تصاعد الوعي الإيكولوجي العالمي مما أدى إلى المطالبة بتعديل نمط التسيير السائد، ومراعاة موضوع حماية البيئة[1]، وإحداث تغيير جذري للمفهوم العام للقوانين البيئية بطريقة تسمح بهجر مفهومها التقليدي؛ والذي يعتبرها مجرد مجموعة من القواعد والمبادئ التي يمكن في أي حال الامتثال لها أو خرقها حسب اختيار البعض[2] .

وترتيبا على ذلك برزت فكرة إشراك كل أشخاص المجتمع الدولي في اعتماد حلول اقتصادية لظاهرة التدهور البيئي في إطار العلاقات الاقتصادية شمال جنوب[3]، إلا أن إدراج الانشغالات البيئية ضمن التخطيط الاقتصادي في الجزائر عرف تطورا بطيئا، بسبب عدم نضج فكرة الموازنة بين البيئة والتنمية، بسبب الموقف المناوئ لموضوع الموازنة بين التنمية والبيئة الذي تبنته دول العالم الثالث ومن بينها الجزائر خلال ندوة ستوكهولم[4].

وانعكس موقف الجزائر على المواقف السياسية الداخلية للمخطط الوطني في تحديده للعلاقة بين البيئة والتنمية، إذ ركزت جل توجيهات المخططات التنموية الوطنية على البعد التنموي وأهملت الجانب البيئي، وبرز ذلك من خلال المخطط الوطني الرباعي الأول 1970-1973[5]، والمخطط الرباعي الثاني1974-1977[1]، والمخطط الخماسي الأول 1980-1984[2].

---

[1] - Mohamed Sahnoun, *environnement et développement*, RARI, n°08, 1987, OPU, P, 11.

[2] - Tiyanjana Maluwa, *environment and development in Africa an over view of basic problems of environmental law and policy,* RADIC, tome 1, n° 4 dec.1989, P, 660.

[3] - OCDE, *Problèmes d'économie de l'environnement*, compte rendu du séminaire tenu à l'OCDE, de l'été 1971, publication de l'OCDE, Paris, 1972.

[4] – لم يخرج الموقف الرسمي الجزائري عن الاتجاه العام الذي انتهجته الدول النامية، نتيجة لتشابه الأوضاع واتحاد الأهداف التي تسعى الدول النامية إلى تحقيقها، إذ ذكرت اللجنة الوطنية الوزارية المشتركة التي استحدثت للتحضير لمشاركة الجزائر في ندوة الأمم المتحدة للبيئة المنعقدة بستوكهولم عام 1972، بأن المشاكل البيئية في الجزائر تتعلق بالتخلف وسوء التغذية والأمية وانعدام النظافة والشروط الصحية، (Algérie actualité, n°343,semaine du 14-20 mai 1972, p. 6 et 7)

وذكر ممثل الجزائر"عبد الله خوجة "كاتب الدولة للتخطيط أمام الدورة العامة لندوة الأمم المتحدة المنعقدة بستوكهولم، بأن الانشغال البيئي يرتبط أساسا بالوضعية السياسية والاجتماعية والاقتصادية المتردية التي تعيشها الأغلبية الساحقة لشعوب العالم المستعمرة، والتي ورثتها عن الاستعمار. وفي معرض تدخله أرجع مسؤولية التدهور البيئي إلى تطور الرأسمالية والثورة الصناعية، وذهب ممثل الجزائر إلى اعتبار هذا الانشغال البيئي الدولي، مناورة جديدة للإمبريالية الرأسمالية لعرقلة التطور الاقتصادي لدول العالم الثالث.

(La république, vendredi ,09 juin 1972, le point de vue Algérien, p.3)

[5] – أمر رقم 70-10 المؤرخ في 20 جانفي 1970 يتضمن المخطط الرباعي 1970-1973.ج. ر. عدد: 1970/7.

تم اعتماد المخطط الرباعي الأول على ضوء الآفاق السباعية – 1967-1973 ونتائج المخطط الثلاثي 1967-1969. يعتبر هذا المخطط حسب نص الأمر المنظم له، القانون الأساسي الذي يحكم مجموع النشاطات الاقتصادية والاجتماعية للبلاد خلال الفترة الممتدة

لم يصاحب صدور قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة؛ الذي نص صراحة على إدراج البيئة ضمن المخططات التنموية[3]، أي تغيير في الموقف التقليدي من خلال المخطط الخماسي الثاني 1985-1989[4] والذي لم يراعي الموازنة بين تحقيق التنمية ومتطلبات حماية البيئة. كما أنه لم تأثر إشارة القانون المنظم للمخطط الوطني الخماسي لضرورة مراعاة تطلعات الميثاق الوطني لسنة 1986 الذي ينص على ضرورة حماية البيئة والاهتمام بها [5]، أي أثر في تغيير المخطط الجزائري لمواقفه تجاه البيئة.

وجاء التحول في إقحام البيئة ضمن المخططات الاقتصادية، بناء على نص الميثاق المغاربي للبيئة[6] الذي تم اعتماده في نواقشط سنة 1992، والذي نص على إدراج المحافظة على البيئة ضمن التخطيط الوطني، وبذلك تعتبر هذه الدعوة من قبل دول

بين 1970 و 1973. من خلال نصه على ضرورة إيجاد إستراتيجية للتطوير الاقتصادي والاجتماعي، عن طريق بعث حركة التصنيع وتطوير الزراعة، ولم يول هذا المخطط أي اهتمام لمسألة الموازنة بين حماية البيئة وتحقيق التنمية، يعود ذلك في تقديري إلى عدم ظهور مفهوم حماية البيئة كأسلوب جديد لتوجيه التنمية خلال مرحلة وضع المخطط، حيث ظهر لأول مرة على المستوى العالمي من خلال ندوة ستوكهولم سنة 1972.

[1] – أمر رقم 74-68 مؤرخ في 24 يونيو 1974 يتضمن المخطط الرباعي الثاني 1974-1977. ج ر عدد 52 لـ 28 يونيو 1974. كما أنه لم ينص على إدراج البيئة ضمن الخيارات التنموية، وكرس التوجهات السابقة التي جاء بها المخطط الأول، ونص على ضرورة تدعيم الاستقلال الاقتصادي، وتحقيق تنمية شاملة وسريعة.

بالرغم من تزامنه مع صدور الميثاق الوطني لسنة 1976، والذي نص في المادة الثامنة منه أن تحقيق تنمية سريعة وشاملة يثير مشكل حماية البيئة ومكافحة المضار، ويؤكد التزام الدولة بالتدابير الضرورية في إطار التخطيط الوطني، وتنظم كل ما يلزم لصيانة المحيط في البلاد والوقاية من كل ظاهرة مضرة بصحة وحياة السكان، وأكد على أن تنفيذ سياسة مكافحة التلوث وحماية البيئة تقتضي تدخل الدولة ومشاركة المجموعات المحلية، والمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية، والمواطنين، إلا أنه رغم هذه الإحالة الصريحة فإنه يمكن قراءة هذه الإحالة على الميثاق الوطني، إلا على أنها مجرد إعلان صوري لا يحمل أي التزام قانوني.

[2] –قانون رقم 80-11 مؤرخ في 13 ديسمبر 1980، يتضمن المخطط الخماسي 1980-1984. ج ر عدد: 1980/51.

[3] – المادة 02 من قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة الملغي بموجب قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة. إذ على الرغم من نص المادة الثالثة من هذا القانون الملغى على اعتماد التخطيط الاقتصادي لتحقيق التوازن الضروري بين متطلبات حماية البيئة والمحافظة على إطار معيشة السكان، لم يتضمن المخطط الخماسي الثاني أي تدابير تخص حماية البيئة.

[4] – قانون رقم 84-22 مؤرخ في 24 ديسمبر 198، يتضمن المخطط الخماسي 1985-1989. ج ر عدد : 1985/01.

[5] – المادة 08 من قانون رقم 84-22 السابق.

لم تختلف منهجية ميثاق 1986 في عرض أسباب التدهور البيئي والإجراءات الواجب اتخاذها عن ميثاق 1976 بالرغم من مرور 10سنوات، بل جاءت شبيهة لها حتى في الصياغة، كما لم تترجم إجراءاته ميدانيا في اعتماد برامج ومخططات لحماية البيئة، كما لم يشر إلى عدم تبني الإجراءات التي نص عليها ميثاق 1976، وكأن الأمر تعلق بإعادة نقل الفقرة دون محاولة عرض تقييم لمدى تبني الإجراءات السالفة التي جاء بها الميثاق الوطني لسنة 1976.

وعلى الرغم من الملتقى الوطني الأول الذي نظمته اللجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني حول البيئة في الجزائر واقع وآفاق، وبالرغم من تعيين لجنة وزارية مشتركة لاقتراح التدابير التي تراها مناسبة من أجل النهوض بحماية البيئة.

[6] - Mohamed Kahloula, *La protection juridique du milieu marin en droit algérien et la nécessité d'une coopération intermaghrébine*. RJ.E, N° 01/95, P, 21.

المغرب العربي، بادرة لتغيير ذهنيات المخططين المغاربيين[1] ومن بينهم المخطط الجزائري، ويعود سبب التحول أيضا إلى مفهوم التنمية المستدامة الذي ظهر في سنة 1987 بمناسبة صدور تقرير لجنة الأمم المتحدة للبيئة والتنمية التي كانت ترأسها برانتلاند[2]، وكان هذا التقرير مصدر تطور كبير أدى إلى انعقاد قمة الأرض ريوديجانيرو عام 1992. وتبعا لذلك ظهرت الإشارات الأولى لحماية البيئة ضمن الأهداف العامة المسطرة للفترة 1993-1997[3]، وحدد المخطط الوطني لسنة 1993[4] الأنشطة المصرح بأولويتها في معالجة وتصفية ورسكلة النفايات الصلبة والموانع السائلة والغازية، وترميم المواقع التاريخية والأثرية والأملاك الثقافية المصنفة.

وعليه سمح هذا التصنيف لبعض الأنشطة البيئية المصرح بأولويتها بتطبيق الإجراءات التحفيزية[5] والتشجيعية كتقديم تسهيلات مالية في شكل قروض، أو إعانات مالية، أو إعفاء من الضرائب، أو التخفيض منها. كما نص الملحق الثالث للمخطط الوطني لسنة 1993 على تخفيض سعر الفائدة بالنسبة للأنشطة المصرح بأولويتها ضمن المخطط الوطني لسنة 1993 التي سبق عرضها.

واستكمالا لهذا التحول الجذري استحدث المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة لدعم التخطيط الاقتصادي البيئي[6]، إلا أنه لم يحدث تغييرا محسوسا على أرض الواقع ويظهر ذلك من

---

[1] – لم يعتمد المخطط المغربي مسألة حماية البيئة ضمن المخططات الاقتصادية، ولمزيد من التفصيل راجع:

-Rachida Meziane, *le droit de l'environnement au Maroc*, Thèse pour le doctorat de 3eme cycle université de Bordeaux I, Mars, 1984. P 216 : *" l'environnement a été considéré comme un secteur à part entière dans la planification socio- économique du pays "*.

*– و لم تدرج تونس بدورها حماية البيئة ضمن التخطيط الاقتصادي إلا بموجب المخطط الثامن 1992- 1997، ويشير الأستاذ وحيد فرشيشي إلى غياب كلمة بيئة أو إيكولوجيا كان يصدق على مجموع الدول الإفريقية في مخططاتها التنموية الخمس الأولى، راجع:

- Fechichi Wahid, *le service public de l'environnement, essai sur le rôle de l'état dans la protection de l'environnement, thèse pour le doctorat d'état*, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 2001. p, 205.

[2] - Groharlem Bruntland, ex premier ministre de Norvège.

[3] – مرسوم تشريعي رقم 93-07 المؤرخ في 24 أفريل 1993 يتعلق بالأهداف العامة للفترة 1993-1997 ويتضمن المخطط الوطني لسنة 1993. ج ر. عدد 1993/26، لفقرة السابعة والفقرة 44 من الملحق الثاني المتعلق بالأنشطة المصرح بأولويتها ص 3 و4.

[4] – أنظر مرسوم تشريعي 93-07 – السابق – ص 11 و 12 و 13.

[5] – نص المشرع الجزائري في المادة 33 من مشروع القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة، على منح امتيازات مالية وجبائية وجمركية للأنشطة والمشاريع التي تساهم في تحسين الفعالية الطاقوية وترقية الطاقات المتجددة إلا أن المادة 34 تركت تنظيم هذه الإجراءات للتنظيم – مجلس الأمة – الجريدة الرسمية للمداولات عدد: 1 ص. 43.

[6] – مرسوم رئاسي رقم 94 -465 المؤرخ في 25 ديسمبر 1994 يتضمن إحداث المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة. ج ر عدد 1995/01.

خلال التراخي في إصدار النص المنظم له[1]، وظل بعد ذلك جهازا صوريا ولم يساهم في إحراز أي تقدم في مجال التخطيط والتنمية المستدامة.

اتضح من خلال دراسة المخططات الوطنية التنموية بأن مسألة حماية البيئة غابت تماما عن التخطيط الاقتصادي في مراحله الأولى، ويرجع ذلك إلى صعوبة تقدير بعض التأثيرات السلبية على البيئة مثل خسائر التنوع البيولوجي، والافتقار إلى معطيات موثوق بها ومطردة، إذ أنه لم يتم انجاز التقييم الاقتصادي للمشاكل البيئية في الجزائر إلا بصدد تحضير المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، واعتبر ذات التقرير بأنه يحتاج إلى التهذيب والتتميم[2]، كما لم يسمح الغياب الفاحش للمعطيات والبيانات البيئية بتقدير دقيق للتكاليف البيئية[3]، وعليه وفي غياب تقديرات حقيقية فإن كل عمليات التوقع والتنبؤ التي يتم إدراجها ضمن المخططات التنموية لا تكون إلا تقريبية واحتمالية.

أما بالرجوع إلى القوانين المقارنة نجد أنه تم اعتماد عدة مبادرات لتقدير التكاليف البيئية من أجل إدراجها ضمن التخطيط الاقتصادي، من بينها ما تناول محاولة إعطاء تقدير حقيقي للعناصر الطبيعية في فرنسا، من خلال اعتماد لجنة حسابات التراث الطبيعي "commission des comptes du patrimoine naturel"[4].

ونظرا للصعوبات الموضوعية التي تواجه المخططين الاقتصاديين في تقدير وتقويم العناصر البيئية، أشارت المحافظة العامة للتخطيط (Commissariat Général du Plan) إلى "أن اختيار السياسات البيئية يتم حاليا دون إمكانية الحصول على معلومات وتقديرات كافية حول مدى تأثيرها على الاقتصاد المحلي أو القطاعي...لهذا يجب إقامة دراسات تسمح بتطوير معرفة التقاطعات بين البيئة والاقتصاد، كما يجب إقامة دراسات اقتصادية وبيان أثرها على البيئة والإنسان وتقديم اقتراحات سياسية للوصول إلى قرارات أكثر وضوحا وتأسيسا"[5].

---

[1] – مرسوم تنفيذي رقم 96–481 يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للبيئة و التنمية المستدامة.ج ر عدد 1996/84.

[2] – وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة2001، ص. 105.

[3] – مجلس الأمة، الجريدة الرسمية للمداولات – الفترة التشريعية الأولى– السنة الأولى الدورة العادية الثانية – العدد 01 لـ 19 ديسمبر 1998– ص 1 و 16، ولمزيد من التفصيل راجع ص 15 و 16 – تدخل النائب لحبيب بواقي.

[4] -Martine Remond Gouilloud, *réparation du préjudice écologique*, juris-classeur environnement, 5.1999. Fasc.1060. p.13.

تأسست لجنة حسابات التراث الثقافي سنة 1978 والتي كان الهدف منها إعطاء تقدير مالي للعناصر الطبيعية، إلا أنها عدلت عن مهمتها لصعوبة إعطاء قيمة مالية لموارد ذات وظيفة إيكولوجية.

[5] - Commissariat Général du Plan, *L'économie face à L'écologie,* édition La Découverte, Paris, 1993. P, 20-21.

وعلى هذا فإن التقييم الاقتصادي للبيئة يسهل اتخاذ القرارات الصحيحة وتحديد الأهداف بالنسبة للسلطات العامة في المجال البيئي[1]، ويسمح من ناحية أخرى للمؤسسات بتطوير نشاطاتها الصناعية وجعلها تتماشى مع الأهداف البيئية.

وأدى غياب معطيات كافية ومستفيضة حول حالة البيئة في الجزائر وعدم وجود تقويم اقتصادي للتدهور البيئي والعناصر الطبيعية، إلى استحالة إيجاد مخططات اقتصادية تحقق التنمية المستدامة، لصعوبة تقدير التكاليف الحقيقية للحلول التقنية ضمن الآليات الاقتصادية التحفيزية المقترحة.

واستجابة للتحولات العميقة التي تشهدها السياسة البيئية في الجزائر، باشر المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة عملية التقييم الاقتصادي للتدهور البيئي والعناصر الطبيعية، وحددت مقاربة منهجية لذلك[2]، وعلى ضوء النتائج الجزئية التي تم التوصل إليها تم اقتراح إطار استراتيجي يقوم على إدراج أعمال ذات أولوية كبرى على الأمدين القصير والمتوسط ضمن مخطط الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي 2001-2004.

وقد أدى الطابع غير القانوني والفضفاض[3] للتوجيهات البيئية العامة الواردة ضمن المخططات الاقتصادية، إلى صعوبة تطبيقها من قبل الجماعات المحلية[4]. وتداركا منه لهذا الغموض تمت ترجمة هذه التوجيهات في الميثاق البلدي حول البيئة والتنمية المستدامة2001-2004، والذي حدد بدقة دور البلديات في المساهمة في تحقيق أهداف برنامج الإنعاش الاقتصادي2001-2004 والمخطط الوطني لحماية البيئة[5].

---

[1] - Philipe Bouduin, *La prise en compte des externalités environnementales*, in Problèmes économiques n° 2451 du 20 Décembre 1995, P. 10-11.

[2] - شملت المقاربة المنهجية العامة للتقييم الاقتصادي مجموعة من الفرضيات الرئيسية المستعملة منها:

- تكاليف الأضرار ويشمل التأثير في الصحة ونوعية الحياة.
- بعض التأثيرات أو الأضرار مثل ضياع الوظائف الايكولوجية لبعض العناصر الطبيعية التي لا يمكن تقديرها.
- تكاليف المعالجة وإزالة التلوث في الحالات التي يصعب فيها تقدير تكاليف الأضرار.

ولمزيد من التفصيل راجع المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة 2001، ص.105-109.

[3] - ذلك أن عمومية بعض الفقرات أو المقاطع التي وردت في المخططات الاقتصادية تشير مثلا إلى مراعاة تحقيق التوازن بين الأهداف الاقتصادية وحماية البيئة، وفي غياب نصوص قانونية وتنظيمية واضحة تبين كيفية تجسيد هذه الأهداف، ظلت هذه الصيغ والعبارات مجرد حبر على ورق، إذ أن النظام القانوني لتطبيق الكثير من الآليات الوقائية للبيئة، لم تكن قد اكتملت بعد، مثل دراسة مدى التأثير على البيئة ومراقبة المنشآت المصنفة ومدى التزامها بأحكام الصب القانونية.

[4] - أدى هذا الغياب القانوني والمؤسسي لحماية البيئة، إلى عجز السلطات المحلية في تطبيق التوجيهات العامة الموجودة في المخططات التنموية، وظلت في موقع المتفرج.

[5] - الميثاق البلدي حول البيئة والتنمية المستدامة 2001-2004، وثيقة غير منشورة.

وإلى جانب الدور المحوري الذي يلعبه التخطيط الاقتصادي في حماية البيئة، وجد التخطيط القطاعي.

المطلب الثالث: التخطيط البيئي في الجزائر: تخطيط قطاعي محض

نظرا لارتباط الكثير من العناصر البيئية بقطاعات محددة بذاتها ومنفصلة إداريا وهيكليا، فقد استقر تقليديا تسيير الكثير منها ضمن مخططات قطاعية تتبع لدوائر وزارية مختلفة، الأمر الذي أوجد قبل ظهور التخطيط البيئي الشمولي تخطيطا بيئيا قطاعيا محضا، إذ انحصر التخطيط البيئي في الجزائر خلال الثلاث عشريات الماضية في جانبه القطاعي، وشمل التخطيط في مجال حماية المياه (الفرع الأول)، وفي مجال تسيير النفايات (الفرع الثاني)، وفي مجال التهيئة العمرانية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التخطيط المتعلق بقطاع المياه

يتناول التخطيط القطاعي المتعلق بالمياه المخطط الوطني لتهيئة الموارد المائية، والأحواض الهيدروغرافية كأداة جهوية لتسيير وحماية الموارد المائية والتي ستكون محل دراسة لاحقا[1].

أقر المشرع الجزائري نظام التخطيط الوطني أو التخطيط الرئيسي لتهيئة الموارد المائية واستغلالها لغرض إيجاد الإجراءات الضرورية لتنسيق المخططات الجهوية لتهيئة المياه واستعمالها، وتوقع حالات تحويل الموارد المائية وشروطها ضمن الأطر الإقليمية لمختلف الأحواض الهيدروغرافية.

يهدف تخطيط تعبئة الموارد المائية واستعمالها إلى تلبية طلب الماء وإلى توازن التنمية الجهوية والقطاعية، وذلك برفع كميات الموارد المائية وحماية نوعيتها وترشيد استعمالها بالتوافق مع البيئة والموارد الطبيعية الأخرى[2].

كما تدعم المخطط الوطني لتهيئة الموارد المائية بالمخطط التوجيهي للمياه، والذي يهدف إلى تطوير البنى التحتية الخاصة بحشد الموارد المائية السطحية والباطنية وكذلك توزيع المورد بين المناطق للخيارات الوطنية في مجال شغل الإقليم وتطويره، كما يشجع المخطط التوجيهي

---

[1] - يتم معالجة موضوع الأحواض الهيدروغرافية في المطلب الرابع من هذا المبحث.

[2] - المادة 125 مكرر من أمر 96 - 13 المعدل والمتمم للقانون 83-17 المتعلق بالمياه. ج. ر. عدد 1996/37. والملغى بموجب القانون 05-12 المتعلق بالمياه والمؤرخ في 4 غشت 2005. ج.ر. عدد: 2005/60.

للمياه تثمين المورد المائي والاقتصاد فيه واستعماله العقلاني وتطوير الموارد المائية غير التقليدية المستمدة من رسكلة المياه القذرة ومن تحلية مياه البحر واستعمالها[1].

كما أدرج قانون المياه الجديد المخطط الوطني للمياه الأهداف والأولويات الوطنية في مجال حشد الموارد المائية وتسييرها المدمج وتحويلها وتخصيصها، والتدابير المرافقة ذات الطابع الاقتصادي والمالي والتنظيمي الضرورية لتنفيذه[2].

إضافة إلى التخطيط المركزي للمياه، اعتمد المشرع الجزائري نظام تخطيط يقوم على أساس الامتداد الطبيعي للأحواض المائية، والتي تعتبر نوعا من المخططات الشمولية لأن حماية الموارد المائية المتواجدة في الأحواض تقتضي مراقبة جميع الأنشطة المزاولة في منطقة الحوض المائي والتأثيرات المحتملة على هذا الوسط الطبيعي.

الفرع الثاني: المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة

أحال قانون 01- 19 المتعلق بالنفايات على التنظيم لبيان كيفية إعداد مخطط وطني لتسيير النفايات الخاصة[3]، وتبعا لذلك أوكلت مهمة إعداد هذا المخطط للجنة يرأسها الوزير المكلف بالبيئة أو ممثله، وتتألف من ممثلين عن الوزارة المكلفة بالدفاع الوطني والجماعات المحلية، ووزارة التجارة، ووزارة الطاقة، ووزارة الصحة، ووزارة المالية، ووزارة الموارد المائية، ووزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ووزارة الصناعة التقليدية، ووزارة التعمير، ووزارة الصناعة[4]. وتعد تقريرا سنويا يتعلق بتنفيذ المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة[5].

[1] – المادة 25 من قانون 01– 20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. ج. ر. عدد: 77 /2001.

[2] – المواد 59 و60 و61 من قانون 05–12 المتعلق بالمياه السابق.

[3] – المادة 14 من قانون 01–19 المتعلق بتسيير النفايات وإزالتها ومراقبتها.

[4] – كما تضم اللجنة ممثلا عن المنظمات المهنية المرتبط نشاطها بتثمين النفايات وإزالتها، وممثلا عن المؤسسات العمومية التي تعمل في ميدان تسيير النفايات، وممثلا عن الجمعيات الوطنية لحماية البيئة، ويمكن للجنة أن تستعين بكل خبير أو شخصية مختصة في ميدان تسيير النفايات لمساعدتها في أشغالها.المادة 2 من المرسوم التنفيذي03–477 المؤرخ في 9 ديسمبر 2003، يحدد كيفيات وإجراءات إعداد المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة ونشره ومراجعته.

يعين أعضاء اللجنة المكلفة بإعداد المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد بموجب قرار من الوزير المكلف بالبيئة وبناء على اقتراح من السلطات التي يتبعونها. وتقوم اللجنة بإعداد نظامها الداخلي الذي يخضع لموافقة الوزير المكلف بالبيئة، وتتولى مصالح وزارة البيئة أمانة اللجنة، المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 03– 477 المتعلق بإعداد المخطط الوطني للنفايات الخاصة، السابق.

[5] – المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 03– 477 السابق.

يوافق على المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة بمرسوم تنفيذي[1]، ويعد لمدة عشر 10 سنوات ويخضع للمراجعة كلما اقتضت الضرورة ذلك، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالبيئة أو بأغلبية أعضاء اللجنة[2].

الفرع الثالث: مدى مواكبة التخطيط العمراني للمهام البيئية

عرف تحديث القواعد المتعلقة بالتعمير في الجزائر تأخرا كبيرا، إذ يشير الأستاذ رداف إلى أن تمديد الجزائر للعمل بالتشريعات الفرنسية الخاصة بقواعد التعمير خص أحكام مرسوم 58-1463 المؤرخ في 31 ديسمبر 1958، وأحكام المرسوم 59- 1089 المؤرخ في 21 سبتمبر 1959، ولم ينص هاذين المرسومين إلا على مخطط التعمير الرئيسي plan d'urbanisme directeur. وأضاف المشرع الفرنسي من خلال قانون التوجيه العقاري المؤرخ في 30 ديسمبر 1967، وثيقتين وهما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU، ومخطط شغل الأراضي POS، بينما استمر العمل بالنصين الممددين بعد الاستقلال؛ واللذان لا يتضمنان إلا مخطط التعمير الرئيسي إلى غاية صدور قانون التهيئة والتعمير سنة 1987، واعتبر الأستاذ رداف أن هذا التأخير في تحديث وسائل التخطيط العمراني أحدث "خللا واضحا وغير مقبول[3]".

كما عرف التخطيط المركزي للتهيئة والتعمير تأخرا شديدا ولم يتم النص عليه إلا بموجب قانون 01- 20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والذي نص على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (أولا)، وتجسد التخطيط العمراني المحلي في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (ثانيا)، ومخطط شغل الأراضي (ثالثا).

أولا: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم: إرادة حازمة للتجسيد لم تكتمل بعد

نظرا للاختلالات الكبرى والفوضى التي شهدها شغل المجال في الجزائر، أقر المشرع الجزائري قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والذي ورد في ظل الإصلاحات العميقة التي يشهدها موضوع حماية البيئة من خلال تدعيم الإطار التشريعي والتنظيمي والمؤسسي.

[1] – المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 03- 477 لسابق.

[2] – المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 03- 477 السابق.

[3] - Ahmed Reddaf, *politique et droit de l'environnement en Algérie*. op. Cit. p, 87.

وترتيبا على ذلك تضمن قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة النص على استحداث المخطط الوطني لتهيئة الإقليم[1]، والذي يقوم على توجيهات أساسية تتمثل في الاستغلال العقلاني للفضاء الوطني والموارد الطبيعية وتثمينها، والتوزيع الفضائي الملائم للمدن والمستوطنات البشرية، وحماية التراث الإيكولوجي الوطني وتثمينه، وتماسك الاختيارات الوطنية مع المشاريع التكاملية الجهوية[2]. ويهدف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلى ما يلي:

- إرساء المبادئ التي تحكم تموقع البنى التحتية الكبرى للنقل والتجهيزات الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية، ومساحات الحواضر الكبرى،
- تحديد مبادئ وأعمال التنظيم الفضائي، والتي تشمل الفضاءات الطبيعية والمساحات المحمية ومناطق التراث التاريخي والثقافي،
- تعبئة الموارد المائية وتوزيعها وتحويلها، وتنمية برامج الاستصلاح الزراعي والري[3].

ولضمان تحقيق الأهداف المسطرة في المخطط الوطني تم تدعيمه مؤسسيا؛ باستحداث المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة[4]، وتنظيميا؛ من خلال نصه على ضرورة إيجاد كل القواعد اللازمة لتأمين تطبيقه[5]، وإجرائيا؛ على إخضاع الاستثمارات أو التجهيزات أو المنشآت التي لم تنص عليها أدوات تهيئة الإقليم إلى دراسة التأثير على تهيئة الإقليم في جوانبه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[6].

---

[1] – والذي تتولى الدولة إعداده، وتتم المصادقة عليه بواسطة التشريع لمدة 20 سنة. المواد 19–20 من قانون 01–20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، والمتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. ج.ر. عدد 2001/77.

[2] – المادة 09 من قانون 01–20 السابق.

[3] – المادة 11 من قانون 01– 20 السابق. كما يشمل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم تحديد البنى التحتية الكبرى للمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية، وتوزيع الطاقة ونقل المحروقات، والبنى التحتية للتربية والتكوين، وانتشار الخدمات العمومية للصحة والثقافة والرياضة، والبنى التحتية للسياحة، والمناطق الصناعية والأنشطة.

[4] – والذي يضطلع باقتراح التقييم والتحديث الدوري للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والمساهمة في إعداد المخططات التوجيهية الوطنية الجهوية، ويقدم تقريرا سنويا عن سير تنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم. المادة 21 من قانون 01–20 السابق.

[5] – وهو ما شرع فيه من خلال إصدار سلسلة من القوانين والتنظيمات الجديدة لحماية الفضاءات الحساسة المتمثلة في الساحل، والجبال، والسهوب، والمناطق الصحراوية. المادة 43 من قانون 01– 20 السابق.

[6] – المادة 42 من قانون 01– 20 السابق. لم يصدر المرسوم التنفيذي الموضح لإجراءات دراسة التأثير على تهيئة الإقليم.

وضمانا لاحترام المخططات الجهوية للتصورات العامة للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، نص قانون تهيئة الإقليم على تدخل المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة في إعداد المخططات التوجيهية الوطنية[1].

ومن أجل تحسيس وإقحام مختلف الشركاء في عملية إنجاح السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وتفعيلها، نص على أن تصور وتنفيذ السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم تتم بالاتصال مع الجماعات الإقليمية في حدود اختصاصاتها، وبالتشاور مع الأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين للتنمية، وبمساهمة المجتمع المدني[2].

ولأجل ترجمة التوجيهات المركزية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنفيذها، نص قانون تهيئة الإقليم على إحداث المخططات التوجيهية للبنى الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية[3] التي يتم إعدادها بالتنسيق مع مختلف القطاعات[4].

ونظرا لعدم استكمال وضع هذه المخططات التوجيهية، تظل مخططات التهيئة والتعمير التقليدية هي المجسد للسياسة الوطنية للتهيئة والتعمير.

ثانيا: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU)

يشمل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تقريرا توجيهيا يشمل تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديموغرافي والاجتماعي والثقافي للمجال المعني، ونمط التهيئة المقترح بالنظر إلى التوجيهات الخاصة بمجال التهيئة العمرانية، كما يتضمن قواعد تنظيمية تحدد القواعد المطبقة بالنسبة إلى كل منطقة مشمولة في القطاعات المعمرة[5]، والقطاعات المبرمجة[1]، وقطاعات التعمير المستقبلية[2]، والقطاعات غير القابلة للتعمير[3].

---

[1] – المادة 21 من قانون 01–20 السابق.

[2] – المادة الثانية من قانون 01–20 السابق.

[3] – وتتضمن هذه المخططات: المخطط التوجيهي للفضاءات الطبيعية والمساحات المحمية، والمخطط التوجيهي للتنمية الزراعية، والمخطط التوجيهي لتنمية الصيد والموارد الصيدية، والمخطط التوجيهي لشبكات الطاقة، والمخطط التوجيهي للمصالح والبنى التحتية للمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية والإعلام، والمخطط التوجيهي للمناطق الأثرية...المادة 22 من قانون 01–20 السابق.

[4] – ويتم تحديد هذه الأطراف عن طريق التنظيم، المادة 23 من قانون 01–20 السابق.

[5] – تشمل القطاعات المعمرة كل الأراضي حتى وإن كانت غير مجهزة بجميع التهيئات التي تشغلها بنايات مجتمعة ومساحات فاصلة ما بينها ومستحوذات التجهيزات والنشاطات ولو غير مبنية، كالمساحات الخضراء والحدائق والمفسحات الحرة والغابات الحضرية

وبذلك يجب أن تحدد جهة التخصيص الغالبة للأراضي، ونوع الأعمال التي يمكن منعها أو إخضاعها لشروط خاصة، والكثافة العامة الناتجة عن شغل الأرض، والارتفاقات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشائها، والمساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها وذلك بإبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها، وتحديد مناطق التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية، ونوع الخدمات والأعمال.

كما يحدد مخطط التهيئة والتعمير الواقع القائم للإطار المشيد حاليا وأهم الطرق والشبكات المختلفة، كما يحدد القطاعات المعمرة والقابلة للتعمير والمخصصة للتعمير في المستقبل، وغير القابلة للتعمير، والمناطق الحساسة كالساحل، والأراضي الفلاحية ذات الإمكانات الزراعية المرتفعة أو الجيدة والأراضي ذات الصبغة الطبيعية والثقافية البارزة، كما يحدد مساحات تدخل مخطط شغل الأراضي[4].

يقوم رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإطلاع رؤساء غرف التجارة ورؤساء الغرف الفلاحية، ورؤساء المنظمات المهنية كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، من أجل المشاركة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وذلك في مدة بخمسة عشر (15) يوما, ابتداء من تاريخ استلامهم الرسالة للإفصاح عما إذا كانوا يريدون أن يشاركوا في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وتعيين ممثليهم في حالة ثبوت إرادتهم هذه[5].

الموجهة إلى خدمة هذه البنايات المتجمعة، كما تشمل القطاعات المعمرة أيضا الأجزاء من المنطقة المعمرة الواجب تجديدها وإصلاحها وحمايتها. المادة 20 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

[1] – تشمل القطاعات المبرمجة للتعمير القطاعات المخصصة للتعمير على الأمدين القصير والمتوسط في آفاق عشر سنوات حسب جدول الأولويات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير. المادة 21 من القانون 90- 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

[2] – تشمل قطاعات التعمير المستقبلية الأراضي المخصصة للتعمير على الأمد البعيد، في آفاق عشرين سنة، وهي خاضعة مؤقتا للارتفاق بعدم البناء، المادة 22 من قانون 90- 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير السابق.

[3] – تشمل القطاعات غير القابلة للتعمير القطاعات التي يمكن أن تكون حقوقا منصوص عليها محددة بدقة وبنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات. المادة 23 من قانون 90- 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير السابق.

[4] – المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91 – 177 المؤرخ في 28 مايو 1991، والمحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به. ج. ر. عدد: 26/ 1991.

[5] – المادة 7 /2 من المرسوم التنفيذي 91 – 177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به السابق.

وتقوم على إثر ذلك البلديات المعنية بتبليغ مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير للجمعيات وللأطراف المعنية السابقة، ويمنحون مهلة ستين (60) يوما لإبداء آرائهم وملاحظاتهم، وإذا لم تقدم أي إجابة خلال هذه المهلة عد رأيهم موافقا، وبعد ذلك تتم المصادقة عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية [1].

ولتسهيل التجسيد القانوني للتوجيهات العامة التي يتضمنها المخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير، يتم نقلها إلى مخطط شغل الأراضي.

ثالثا: مخطط شغل الأراضي POS

يقرر إعداد مخطط شغل الأراضي عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية، ويجب أن يتضمن الحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب إعداده وفقا لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المتعلق به، وبيانا لكيفيات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي[2]، ويبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي، بمتابعة الدراسات وجمع الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيئات والمصالح العمومية والجمعيات[3].

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإطلاع رؤساء غرف التجارة والفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية للمرتفقين، كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي، ويمهلهم مدة خمسة عشر (15) يوما، ابتداء من تاريخ استلامهم الرسالة للإفصاح عما إذا كانوا يريدون أن يشاركوا في إعداد مخطط شغل الأراضي[4].

وبعد انقضاء مهلة خمسة عشر يوما(15) يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بضبط قائمة الشركاء الذين أبدوا رغبتهم في المشاركة في إعداد مشروع مخطط شغل الأراضي، من خلال إصدار قرار يبين فيه قائمة الإدارات العمومية[5] والهيئات والمصالح العمومية[6]

---

[1] – المادة 09 من المرسوم التنفيذي 91 – 177 السابق.

[2] – المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91 – 178 المؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها. ج. ر. عدد: 26 / 1991.

[3] – المادة 06 من المرسوم التنفيذي 91 – 178 السابق.

[4] – المادة 07 من المرسوم التنفيذي 91 – 178 السابق.

[5] – تستشار وجوبا الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة والمكلفة على مستوى الولاية، بمصلحة التعمير، والفلاحة، والتنظيم الاقتصادي، والري، والنقل، والأشغال العمومية، والمباني والمواقع الأثرية والطبيعية، والبريد والمواصلات.

[6] – تستشار وجوبا المصالح المكلفة بتوزيع المياه، والنقل، والطاقة.

والجمعيات التي طلبت استشارتها بشأن مشروع مخطط شغل الأراضي، ويتم نشر القرار مدة شهر في مقر المجلس الشعبي المعني، ويبلغ القرار لجميع الشركاء وكذا الجمعيات، وتمهل مدة ستين (60) يوما لإبداء آرائها أو ملاحظاتها[1].

يوضع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، تحت تصرف الجمهور عن طريق قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي يبين فيه، تاريخ بدء عملية وضع مخطط شغل الأراضي (POS) تحت التصرف، مكان الاستشارة، قائمة الوثائق الكتابية والبيانية التي يتكون الملف منها[2].

رابعا: قصور نظام التخطيط العمراني القطاعي في مجال حماية البيئة

على الرغم من أهمية وثائق التعمير المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي في وضع تصورات مستقبلية واحتياطية لحماية البيئة، إلا أنه تعتريه مجموعة من النقائص والسلبيات، نتيجة لتضخم الأهداف المراد تحقيقها من خلال وثائق التهيئة والتعمير، لدرجة أن الفقه يعتبر بأن مخططات التهيئة والتعمير أصبحت "ملجأ للسياسات العامة[3]"، كالتنمية، والسياحة، والزراعة، والسكن، والتعليم، والصحة، والنقل والطرقات[4]...، مما أدى إلى تضاؤل فعاليتها ومحدوديتها في مجال حماية البيئة، نتيجة لتراكم الضوابط والمعايير المختلفة ضمن أحكامها وتوجيهاتها.

وأدى تراكم الأهداف المختلفة للسياسات العامة إلى تضخم هذه الوثائق، بالشكل الذي لا يسمح معه استيعاب كل خصوصيات وتفاصيل موضوع من الموضوعات، وتحولت الأهداف المعتمدة في هذه الوثائق في نهاية المطاف، إلى وثيقة توفيقية بين كل متطلبات هذه السياسات لإرضاء جميع ممثلي القطاعات والمصالح المشاركة في إعداد هذه الوثائق.

كما أدى الطابع المحلي لتصور وإعداد وتنفيذ القواعد والتوجيهات الحمائية للبيئة ضمن وثائق التهيئة والتعمير، إلى وجود اختلالات كبيرة بين بلدية وأخرى وولاية وأخرى، نتيجة للطابع التقديري المحلي لاعتماد التوجيهات الحمائية للبيئة ضمن هذه الوثائق، مما أدى إلى غيابها تماما ضمن الكثير من الوثائق، أو عدم إعمالها حتى في حالات النص عليها.

---

[1] – المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91 – 178 السابق.

[2] – المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91 – 178 السابق.

[3] - Yves Jegouzo, op. Cit. p. 608.

[4] – راجع المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91– 177 المتعلق بإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير السابق، وكذلك المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91– 178 المتعلق بإعداد مخطط شغل الأراضي، السابق.

وتداركا منه لهذا النقص أو التفاوت الناجم عن ممارسة السلطة التقديرية الواسعة للجماعات المحلية في تصور التوجيهات الملاءمة لحماية البيئة وإدراجها ضمن وثائق التهيئة والتعمير، قلص قانون تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة من هذه الحرية باعتماد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والمخططات التوجيهية مركزيا، والتي تعد مرجعية للمخططات التهيئة والتعمير المحلية.

هذه المرجعية المركزية التي تعتمد في سياساتها المتعلقة بشغل المجال وتهيئته المستدامة على التدرجية في ترجمة التوجيهات العامة إلى المخططات القطاعية والمخططات الجهوية، تؤدي إلى القضاء على التفاوت والاختلالات بين الجماعات المحلية في الالتزام بالسياسة الوطنية لحماية البيئة، وبذلك تحدث تكاملا وانسجاما للتدخل الوقائي من أجل حماية البيئة على المستوى الوطني. إلا أن تحقيق هذا الانسجام باللجوء إلى المنهجية التدرجية، يحتاج إلى مقومات موضوعية تتعلق بإيجاد مشاركة حقيقية لكل الأطراف الفاعلين، وتجاوز ما اعتبره الأستاذ رداف ضعف المشاركة الجمعوية وتقييد الحق في الإعلام والمشاركة مما أدى إلى غياب ضمانات رقابية ومطالبة اجتماعية[1].

وأدت هذه الخصوصيات التي تتميز بها وثائق التهيئة والتعمير المحلية، إلى محدودية فعاليتها وضعف مصداقيتها في مجال حماية البيئة، مما استدعى التفكير في اعتماد أدوات تخطيط خاصة بحماية البيئة.

المطلب الرابع: التخطيط البيئي الشمولي: تدارك لنقائص التخطيط القطاعي

نظرا لعدم كفاية التخطيط الاقتصادي وقصور أساليب التخطيط القطاعي في تحقيق تصورات وتوجيهات فاعلة في المحافظة على البيئة، ظهر التخطيط البيئي المتخصص أو التخطيط البيئي الشمولي المركزي ليس كبديل عن أساليب التخطيط السابقة، وإنما مكملا للنقائص التي تعتري نظم التخطيط السابقة (الفرع الأول)، ونظرا للتأخر الكبير الذي شهده التخطيط المحلي جراء عدم ملاءمة أساليب التخطيط الاقتصادي والقطاعي أفرد التخطيط البيئي الشمولي حيزا خاصا للتخطيط البيئي المحلي لتجميع وتوحيد الرؤية القطاعية للبيئة (الفرع الثاني). ونتيجة للاقتناع الذي صاحب تحديث عملية التخطيط البيئي المحلي تبين بأن نظام التقطيع الإداري

---

[1] - Ahmed Reddaf, *de quelques réflexions sommaires sur l'effectivité relative au droit de l'environnement en Algérie*, revue des sciences juridiques et administratives, N° 01-2003, Faculté de droit de Tlemcen. Pp, 80-81.

لاختصاصات الجماعات المحلية لا يتلاءم مع خصوصيات حماية البيئة، لذلك شرع المشرع في إرساء نظام التخطيط الجهوي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: المخططات البيئية المركزية الشمولية

لم يطبق نظام التخطيط البيئي المركزي في الجزائر إلا حديثا، نظرا للموقف السياسي المناوئ للموازنة بين التنمية والبيئة والذي تكرس مع ظهور مفهوم حماية البيئة، وبعد تفاقم مظاهر التلوث اقتنع المخطط الوطني بضرورة الاهتمام بالبيئة، وتأتى ذلك من خلال تطبيقين لأسلوب التخطيط المركزي والشمولي لحماية البيئة، وبذلك تم اعتماد أول مخطط وطني من خلال المخطط الوطني للأعمال البيئية 1996 (أولا)، وتلاه المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة جوان 2001 (ثانيا).

أولا: المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة 1996:PNAE

عرف التخطيط البيئي المركزي تأخرا كبيرا وذلك رغم المطالبة المبكرة باعتماد تخطيط بيئي مستقل خلال الندوة الوطنية التحضيرية للمشاركة في ندوة ستوكهولم 1972، والانشغالات الواضحة التي تضمنها الميثاق الوطني لسنة 1976 والمتمثلة في إلزام السلطات العامة بتبني المحافظة على البيئة والقضاء على المضار وحفظ الصحة العامة في إطار التخطيط الوطني[(1)]، والملتقى الوطني حول "البيئة في الجزائر معاينة وآفاق" المنعقد سنة 1985[(2)].

وأدت محدودية وسائل التخطيط الاقتصادي والقطاعي والمحلي، وعدم تبني سياسة بيئية واضحة وإجراءات عملية لتنفيذها، وما نتج عنها من تفاقم المشاكل البيئية وتدهور الإطار المعيشي ومختلف العناصر الطبيعية، إلى اقتناع السلطات العامة[(3)] بأهمية اعتماد نظام تخطيط بيئي متخصص يتسم بالمركزية والشمولية، ودون التخلي عن التخطيط القطاعي واللامركزي لحماية مختلف العناصر الطبيعية.

نظرا لمؤشرات التدهور البيئي الخطير الذي عرفته الجزائر[(4)]، اعتمدت السلطات

---

[1] - Mohamed Kahloula, *environnement et droit de l'homme en Algérie*, SADIC, actes du troisième congrès annuel du 2-5 avril 1991. p.27-28.

[2] – حزب جبهة التحرير الوطني، الأمانة العامة للجنة المركزية، "البيئة في الجزائر معاينة وآفاق" دراسات وملفات، جوان 1986.

[3] – يشير المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة إلى إهمال كلي للجوانب الإيكولوجية، وضعف الإطار التشريعي والمؤسسي راجع لمزيد من التفصيل الوصف الخاص بحجم التدهور الخطير لمختلف العناصر الطبيعة، المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، الذي أعدته وزارة تهيئة الإقليم والبيئة ديسمبر 2001. الصفحة من 26–48.

[4] – انظر هامش المقدمة في الصفحة 03 .

العامة[1] المخطط الوطني العملي للبيئة [2] (P.N.A.E) الذي تضمن جملة من الأهداف والتوجيهات تتعلق بالتعرف على المشاكل البيئية الأساسية والكشف عنها، وتحديد الأسباب المباشرة وغير المباشرة لظاهرة التلوث، واعتماد نظام الأولوية لمعالجتها.وترتيبا على هذه التوجيهات شرع في استكمال البناء المؤسسي المحلي لحماية البيئة، بإحداث مفتشيات البيئة على مستوى كل ولاية، وتم تعزيز سلطاتها الإدارية[3] والقضائية[4].

ولغرض تنفيذ توجيهات المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة، حدد البرنامج الوطني للنشاطات البيئية مرحلتين أساسيتين[5]، عرفت المرحلة الأولى بمرحلة "الحصيلة والتشخيص" والتي انطلقت سنة 1997، وتم إنجاز تقرير التشخيص المتعلق بها، وتكفل بهذه العملية مجموعة من الخبراء، وغطت مجموعة من الموضوعات، منها تطوير الجانب المؤسسي والقانوني للبيئة، وموضوع الصحة والبيئة، وموضوع التلوث بالتدفقات السائلة والنفايات، وموضوع التلوث الجوي والأضرار السمعية، وموضوع حالة الموارد المائية، وموضوع تدهور التربة، والغابات والسهوب والتصحر والتنوع البيولوجي، وتسيير المناطق الساحلية، وموضوع التراث الأثري والتاريخي.

وعرفت المرحلة الثانية "بتحديد الإستراتيجية الوطنية للبيئة"، والتي انتهت في السداسي الثاني من سنة 1999، وتم انجازها باللجوء إلى الخبرة الدولية، وانتهت بتقرير حول حالة البيئة سنة 1998، والذي أصبح موضوع تحديث كل سنة.

وبعد الانتهاء من مرحلة التشخيص والدراسة وتحديد الأولويات، تم اعتماد المخطط الوطني من أجل الأعمال البيئية والتنمية المستدامة سنة 2001، لإدخال السياسة الوطنية للبيئة في مرحلتها النشطة.

---

[1] – اعتمدت الإستراتيجية الوطنية لحماية البيئة من قبل مجلس الحكومة المجتمع في أكتوبر 1996 ودخل حيز التنفيذ سنة 1997، وتم إعدادها تحت إشراف لجنة وطنية للمتابعة يرأسها ممثل المديرية العامة للبيئة، تتألف من ممثلي وزارة الصناعة، والطاقة، والزراعة، والنقل، والسكن، والصحة العمومية، والمالية، ومصالح الوزارة المكلفة بالتخطيط، وممثل وزارة السياحة، والصناعة التقليدية، وممثل وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، كما شارك في اجتماعات اللجنة ممثلون عن كبريات المركبات الصناعية وممثلون لجمعيات إيكولوجية.

[2] - Revue de collectivités locales, n° 23 1997, Publication Périodique du Ministère de L'intérieur, P, 27.

[3] – ظهرت أولى الجهود الميدانية لمفتشي البيئة عن طريق تدخلاتهم المتكاملة في الميدان، إذ تم إحصاء جملة من العمليات الميدانية التي قام بها سلك التفتيش للبيئة وتوزعت حسب إحصائيات مديرية البيئة كالآتي"تم إصدار 1342 إعذار – وتم إصدار 270 قرار إيقاف المنشآت الملوثة عن العمل، وتم تسجيل 13 متابعة قضائية، وتم تحرير 65 محضر متعلق بالقضاء على المواد الخطرة. مجلة الجزائر البيئة، مجلة دورية تصدر عن كتابة الدولة المكلفة للبيئة عدد 2 – 1999. ص 5.

[4] – المرسوم رقم 98–276 المؤرخ في 12 ديسمبر والمتضمن تأهيل مفتشي البيئة لتمثيل الإدارة أمام العدالة.ج ر عدد: 1998/68.

[5] – مجلة الجزائر البيئة، مجلة دورية تصدر عن كتابة الدولة المكلفة للبيئة عدد 2 – 1999. ص 7.

ثانيا: المخطط الوطني من أجل الأعمال البيئية والتنمية المستدامة 2001: PNDD

تم التحضير لإعداد المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة بعد عرض التقرير الوطني حول حالة البيئة ومستقبلها لسنة 2000، واعتمد من قبل مجلس الوزراء بتاريخ 12 أوت سنة 2001، ونظرا لما كشف عنه التقرير من تدهور خطير للبيئة وضرورة القيام باتخاذ تدابير استعجالية لوقف هذا التدهور البيئي الخطير[1]، التزمت الحكومة بإعداد إستراتيجية وطنية للبيئة ومخطط وطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، وتخصيص استثمارات بيئية هامة في إطار المخطط الثلاثي للإنعاش الاقتصادي (2001– 2004).

وبغرض متابعة تحضير هذا المخطط نصبت وحدة تنفيذية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، وتأسست لجنة وطنية لمتابعة المشروع[2]، وفتح نقاش وطني موسع حول البيئة على مستوى البلديات والولايات، وشمل كل الشركاء الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وعموم المواطنين.

وُضع المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة بعد الدراسة والنقاش، وشكل برنامج عمل الحكومة في ميدان البيئة على الأمدين القصير والمتوسط. وتضمن منهجية لتحديد المشاكل البيئية وترتيبها وأعد لها إستراتيجية للقضاء عليها.

لذلك يعتبر الفقه أن وضع مخططات حماية وتسيير البيئة يتم من خلال "التحديد المسبق لشغل المجال "occupation du territoire"، والتي تتماشى مع حساسية الوسط الطبيعي والثقافي،

---

[1] – وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر لسنة 2000. عدد هذا التقرير عوامل العطوبية البيئية أو الهشاشة البيئيةles facteurs de vulnérabilités de l'environnement، وحددها فيما يلي:

1. الاستعدادات الطبيعية للإقليم وحددها في إقليم في معظمه جاف أو شبه جاف، وفي تباين التكوين الجغرافي للإقليم، وفي التوزيع السيئ للموارد الطبيعية ومحدوديتها والتهديد الشديد الذي يعتريها،

2. الثقل المفرط للسكان، وحدده في النمو الديموغرافي، وفي تمركز السكان بالمناطق الساحلية إذ تمثل نسبة السكان بالمنطقة التلية وحدها 64.7٪ من نسبة السكان أي 3/2 سكان البلاد، على مساحة تبلغ 4 ٪ من مساحة الإقليم، وإضافة إلى ذلك سرعة التوسع العمراني العشوائي وسوء التحكم فيه.

3. الأنشطة البشرية وشمل النشاط التنموي الذي اعتمد منذ الاستقلال والذي أهمل الجانب البيئي، وتفاقم المشاكل الحضرية.

4. نموذج استهلاكي غير ملائم وغير متكيف، وحدد في هذا العنصر أثر الرفاهية الاجتماعية وضغطها على الموارد الطبيعية كالمياه والبترول، والمساحات الزراعية، ومقابل ذلك ظهور آفات التهميش ومشاكل الصرف الصحي وعودة الأمراض المتنقلة عبر المياه.

5. انتشار الفقر وأثره على البيئة، وركز هذا العنصر على ازدياد التلوث وعدم الاهتمام بالإطار المعيشي ونوعية الحياة، وعدم صيانة والمحافظة على الثروات الطبيعية.

[2] – تتألف هذه اللجنة من ممثلي أقسام ودوائر وزارية لها مسؤوليات بيئية بدرجات مختلفة، ووكالات ومؤسسات بيئية، ومؤسسات، ومكاتب دراسية، وجامعات، ومراكز بحوث، وجمعيات إيكولوجية.

حيث تقتضي هذه الطريقة التقنية الجرد والتحليل المسبق للمعطيات البيئية للمجال المعني، ودراسة تحديد شغل الأراضي، والنشاطات التي يمكن أن تنجز فيها[1]".

كرس المشرع مبدأ التخطيط البيئي الشمولي المركزي والمحلي، من خلال قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة الذي نص على أن الوزارة المكلفة بالبيئة تعد مخططا وطنيا للنشاط البيئي والتنمية المستدامة بصفة دورية[2]، وتحدد فيه مجمل الأنشطة التي تعتزم الدولة القيام بها في مجال البيئة[3]، كما نص قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة على اعتماد مخطط وطني لتهيئة الإقليم[4] باعتباره أداة لترجمة التوجيهات والترتيبات والإستراتيجية الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة بالنسبة لكافة التراب الوطني، إلى جانب اعتماد مخططات محلية شمولية للبيئة.

وفيما يتعلق بترتيب المشاكل البيئية حدد المخطط الوطني مجموعة من الأهداف ذات الأولوية على الأمد القصير جدا صنفها إلى صنفين، يشمل الصنف الأول منها الأعمال التي تستهدف تحسين التصرف السليم في البيئة والتعزيز المؤسساتي، ويشتمل الصنف الثاني القيام بأعمال نموذجية مواكبة ذات القيمة التباينية العالية.

لقد اعتمد المخطط الوطني في وضع السياسة الوطنية لحماية البيئة طريقة تدرجية من خلال اعتماد المخطط العشري 2001–2011 والذي ينتظر أن يحقق نتائج على الأمدين المتوسط والطويل. وخلافا للتوجيهات السابقة التي وردت ضمن المخططات القطاعية والبيئية التي غلب عليها الطابع الإعلاني مما جعلها مجرد توصيات وأدبيات، فقد اتسمت التوجيهات التي وردت ضمن المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة لعام 2001 بالطابع العملي، إذ يلاحظ أنه عند النص على أي هدف استراتيجي يسعى المخطط إلى تحقيقه؛ كحالة النص على

[1]- Yves Jegouzo, OP. Cit. P. 607

[2] – المادة 14 من قانون 03– 10 المتعلق بحماية البيئة والتنمية المستدامة، حدد قانون البيئة دورية المخطط الوطني للنشاطات البيئية والتنمية المستدامة وحددها بمدة خمس سنوات، وأحال على التنظيم وضع كيفيات المبادرة بهذا المخطط والمصادقة عليه وتعديله، ولم يصدر التنظيم الموضح لكيفية وضع المخطط والمصادقة عليه وتعديله.

[3] – المادة 13 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

*– لم ينص قانون 83–03 المتعلق بحماية البيئة الملغى على اعتماد مخطط مركزي لحماية البيئة وإنما نص فقط على تحسب التخطيط الوطني لعامل حماية البيئة باعتبارها مطلبا أساسيا للسياسة الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

[4] – المادة 07 /1 من قانون 01–20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. ج. ر. عدد: 77 / 2001.

ترقية الصحة ونوعية الحياة مثلا[1]، يتم عرض النتائج المنتظرة لهـذا الهـدف علـى الأمـد الطويل[2]، وتوضع التدابير المؤسسية والمرافقة الملائمة لتحقيق هذه النتائج، ويحدد لها الغلاف المالي الخاص.

وبالموازاة مع الأهداف البيئية الإستراتيجية الطويلة المدى، نص المخطط من أجل البيئة والتنمية المستدامة على مخطط للأهداف قصيرة ومتوسطة المدى من خلال مخطط الأعمال ذات الأولوية 2001–2004، وقد تحددت هذه الأهداف في تحسين تزويد المواطنين بمياه الـشرب، وتحسين الخدمة العمومية في مجال التطهير، وتسيير النفايات الـصلبة والمنزليـة والخاصـة، ومحاربة التلوث الصناعي ...الخ. وسعيا منه لتحقيق هذه الأهداف نص المخطط القصير المدى على جملة من التدابير المؤسسية والتدابير المواكبة لكل هدف على حدا، وحجـم الاسـتثمارات المرصودة لتحقيق هذه الأهداف، والنتائج المنتظرة والمؤشرات، ومصدر تمويـل جميـع هـذه العمليات[3].

ويتضح من خلال تحديد أولويات التدخل لمعالجة المشاكل البيئية، أن المخطط الـوطني اتبع المنهج التدرجي في تحديد الأهداف البيئية بالتناسب مع الحاجة الاستعجالية إليها، والقدرات المالية المتوفرة، والإطار المؤسسي والتنظيمي المتاح، فحدد جملة من الأهداف طويلـة الأمـد ومتوسطة الأمد وقصيرة الأمد.

ورغم الواقعية التي يتميز بها المنهج التدرجي في صنع السياسة البيئية، إلا أن جانب من الفقه يعتبر بأن اعتماد المنهج التدرجي في مجال حماية البيئة لا يتلاءم مع الطبيعـة المتغيـرة والمتقلبة لقضايا البيئة، والتي تتطلب معالجة تتسم بالمرونة والابتكار، وهي الخاصية التي يفتقدها المنهج التدرجي؛ حيث أن هذا الأسلوب ينجح بصورة أكبر في دراسة وتحليل الظواهر التي تتسم بالاستقرار والاستمرارية[4].

---

[1] – للاطلاع على بقية الأهداف الأخرى راجع، وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، المرجع السابق، من ص: 61-75.

[2] – والتي حددها المخطط في ضرورة تحسين الأطر القانونية لتسيير البيئة، وتحسين الحصول على ماء الـشرب والتطهيـر، خفـض المخاطر الناجمة عن التلوث الكيماوي ذو الأصل الصناعي أو الزراعي، تحسين نوعية الهواء في المدن، واستعمال البنزين الخالي مـن الرصاص، وإدخال نظام التسيير المتكامل للنفايات.

[3] – لمزيد من التوسع وللاطلاع على جميع الأهداف المعلنة، راجع وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، المرجع السابق، من ص:77-87.

[4] – د. سلوى شعراوي جمعة، صنع السياسات البيئية في مصر، الجامعة الأمريكية بالقاهرة، مركز البحوث الاجتماعية، بدون تـاريخ. ص.96-97.

وإلى جانب المنهجية التدرجية في معالجة المشاكل البيئية، اعتمـد المخطـط الـوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة على مبدأ التكامل مع المخططات القطاعيـة لمعالجـة المشاكل البيئية. إذ على الرغم من شموله لمجمل موضوعات المخططات القطاعية[1]، فإنه لـم يلغيها. غير أن تحقيق التكامل بين التخطيط البيئي الشمولي والقطاعي يتوقف على وجود جهاز تنسيقي قوي ذي إطار قانوني واضح، يضم كل القطاعات الوزارية المعنية بالعناصـر البيئيـة، لتتمكن كل الأطراف المعنية بالمساهمة في وضع التصورات والسياسات الخاصة بالبيئة، وتسهر على متابعتها وتنفيذها هيئة مختلطة.

ومن ناحية أخرى وحتى لا تظل التصورات المعبر عنها في المخطط الـوطني للبيئـة، مجرد توجيهات عامة، وجب مناقشة التجسيد القانوني لهذه التوجيهات لتصبح قابلـة للتطبيـق، لتخرج من الإطار التصوري المجرد إلى التطبيق الفعلي.

ولأجل معالجة المشاكل البيئية وفق المنهج التدرجي استند المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة على الآليات الاقتصادية لحماية البيئة مثـل التحفيـزات الماليـة، والدعم والإعانات، وتأهيل السياسة الضريبية لحماية البيئة من خلال اعتماد مبدأ الملوث الدافع، وبذلك يكون التخطيط البيئي قد ضم الآليات الاقتصادية لحماية البيئة التي تعد وسـيلة لتحقيـق التنمية المستدامة[2]؛ والتي يعتبرها الفقه بأنها إرادة جديدة لإخضاع الاقتصاد لمبادئ قانونية ذات صبغة إيكولوجية[3].

وإلى جانب الآليات الاقتصادية جاء قانون 03-10 بجملة من المبادئ تجسد مـضمون التنمية المستدامة، مثل مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي، ومبـدأ عـدم تـدهور المـوارد الطبيعية، ومبدأ الاستبدال، ومبدأ الإدماج، ومبدأ النشاط الوقائي، ومبدأ الاحتياط، ومبدأ الملـوث الدافع، وكذلك من خلال النص على مجموعة من الآليات التي تؤمن تحقيق الموازنة بين البيئـة والتنمية مثل دراسة مدى التأثير على البيئة، وموجز التأثير على البيئة وتوسيع الرقابة الـشعبية من خلال تخويل الجمعيات حق الإدعاء ومقاضاة أي مشروع يحدث التلوث.

[1] – مثل حماية المياه والثروة الحيوانية والنباتية والغابات والتراث الأثري والتاريخي والطبيعي والمـضار مثـل التلـوث والـضجيج والإشعاعات والنفايات.

[2] – لم يكرس مفهوم التنمية المستدامة ضمن قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة، وأقره المشرع من خلال سلسلة من القـوانين ومـن بينها قانون 01-10 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، وقانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وقـانون الساحل وقانون المناطق الجبلية وقانون التنمية السياحية.

3 - Gertrude Pieratti, droit, *économie, écologie et développement durable: des relations nécessairement complémentaires mais inévitablement ambiguës*, RJ.E. 3/2000.P.423.

وعلى الرغم من الإقرار التشريعي والسياسي لمفهوم التنمية المستدامة، يشكك الفقه في قيمته القانونية الفعلية لأن مطلب الموازنة بين متطلبات الأجيال الحاضرة والمستقبلية الشائع ضمن هذا المفهوم يعد مجرد فكرة نظرية يصعب تجسيدها[1]. ولذلك يواجهه القضاء أو الإدارة صعوبة في معاقبة المخالفين لهذه المبادئ، أو إلغاء المشاريع والاستثمارات الوطنية الكبرى التي قد تخالف أحد المبادئ التي تشكل التنمية المستدامة[2]. هذه الصعوبة في تطبيق مفهوم التنمية المستدامة كرسها قانون 03-10 من خلال تأصيله لمنافذ قانونية للتهرب من تطبيق بعض المبادئ المرتبطة بتجسيد التنمية المستدامة، كالنص مثلا في تطبيق مبدأ النشاط الوقائي ومبدأ الاحتياط على المنشآت المصنفة بمراعاة التكلفة الاقتصادية المقبولة[3].

يقتضي عرض المؤشرات السياسية والقانونية لتطبيق توجيهات المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، تقديم تقييم موضوعي لنتائج التخطيط البيئي المركزي، إلا أنه يتعذر القيام بذلك نظرا للتحول العميق والجذري الذي تشهده السياسة البيئية في الجزائر، ولهذا يبقى تقييمها ممكنا بعد مرور المدة الزمنية المخصصة لتنفيذ التوجيهات الطويلة الأمد أو المتوسطة أو القصيرة الأمد.

ولتجسيد السياسة الوطنية للبيئة ركز المخطط الوطني للبيئة على تطوير التخطيط والتنسيق المحلي، وإشراك الجماعات المحلية في تنفيذ التوجيهات التي تضمنها.

الفرع الثاني: التخطيط والتنسيق البيئي المحلي : أسلوب حديث لحماية البيئة

تعتبر مبدئيا وثائق التهيئة والتعمير المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي، أولى أدوات التخطيط المحلي البيئي. ونتيجة لقصور نظام التخطيط القطاعي العمراني الناتج عن إدراج جملة من السياسات العامة والأهداف ضمن وثائقه، وعدم تحقيقه بصورة كاملة للأهداف البيئية المحددة، أعيد التفكير في نمط التخطيط البيئي المحلي بالشكل الذي يسمح باستيعاب اهتمامات حماية البيئة الجهوية والمحلية، وتأتى ذلك من خلال ما استحدثه المخطط الجزائري من آليات متنوعة للتخطيط البيئي المحلي، ومن بينها الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة (أولا)، والمخطط البلدي لحماية البيئة أو ما يصطلح عليه أجندا 21 المحلية لعام 2001- 2004 (ثانيا)، ونظرا لغياب إطار تنظيمي للتنسيق بين مختلف البلديات في مجال حماية البيئة لعبت مديريات البيئة دورا بارزا في عملية التنسيق (ثالثا).

---

[1] - Gertrude Pieratti, Op. Cit. p. 434.
[2] - Ibid. p. 435.
[3] – المادة 3 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

وبسبب كثرة وتداخل آليات التخطيط البيئي المحلي وجب مناقشة النظام القانوني للعلاقة بين المخططات البيئية المحلية مع بقية وثائق التهيئة والتعمير المحلية (رابعا).

أولا: الميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة

اعتمد لأول مرة الميثاق البلدي من أجل البيئة والتنمية المستدامة في إطار برنامج الإنعاش الاقتصادي الثلاثي 2001 –2004، وجاء ضمن أهدافه تحديد الأعمال التي يجب أن تقوم بها السلطات البلدية من أجل الحفاظ على بيئة ذات نوعية جيدة، وانتهاج سياسة فعالة لتحقيق تنمية مستديمة على مستوى البلديات.

واشتمل هذا الميثاق على ثلاثة أجزاء، تضمن الجزء الأول منه الإعلان العام الموجه للمنتخبين المحليين، والمخطط المحلي للعمل البيئي أجندا 21 المحلية لعام 2001–2004، كما شمل عرضا للمؤشرات الخاصة بتقييم البيئة.

تضمن الإعلان العام إعلان النوايا أو الالتزام الأخلاقي للمنتخبين المحليين تتمثل في:

- الوعي بالمسؤولية الجماعية لحماية البيئة،
- وبالدور الفعال للبلديات لقربها من المواطن،
- وبضرورة المحافظة على الموارد الطبيعية من أجل تحقيق التنمية المستدامة،
- وإشراك جميع الفاعلين؛ من إدارات وجمعيات ومؤسسات وأفراد، في المحافظة على البيئة،
- والالتزام بعدم نقل المشاكل البيئية الحالية للأجيال القادمة،
- والعزم على الحد أو التقليل من الانبعاثات الملوثة، والاقتصاد في الطاقة، واستعمال التكنولوجيات النظيفة، وحماية الموارد، وتطوير الفضاءات الطبيعية، كالمساحات الخضراء والغابات الموجودة داخل النسيج العمراني.

كما شمل الإعلان الالتزام بتنفيذ برنامج للإعلام والتربية حول حماية البيئة والتنمية المستدامة لصالح المنتخبين المحليين، أعوان الإدارات المحلية وعموم المواطنين، واستعمال وسائل التخطيط والتصور والوسائل التنظيمية والوسائل الاقتصادية وآليات إشراك المجتمع المدني في تسيير البيئة.

واشتمل المخطط المحلي للعمل البيئي؛ والذي يعد أرضية عمل تبني عليه الجماعات المحلية سياستها في المحافظة على البيئة، جملة من المحاور تضمنت ما يلي:

- ضرورة إيجاد تسير مستديم للموارد البيولوجية والطبيعية، واعتماد نظام التخطيط والتسيير المحلي المبني على احترام تجانس الخصوصيات الطبيعية لمختلف العناصر الطبيعية،
- إحداث تعاون بين البلديات لمواجهة التدهور البيئي، وتهيئة المناطق الصناعية،
- حماية الأراضي الفلاحية،
- تهيئة المدن، والتسيير المحكم إيكولوجيا للنفايات، وتسيير المخاطر الكبرى،
- استشارة المواطنين وإشراكهم في مراحل صنع القرار البيئي،
- تطوير قدرات البلدية للتكفل بالمشاكل البيئية،
- القيام بالتقييم الدوري لحماية البيئة، وإنشاء الوظائف الخضراء.

وتضمن المحور الثالث المتعلق بالمؤشرات الخاصة بتقييم البيئة، قيام البلديات بعمليات جرد وإحصاء لجملة من البيانات البيئية وتقييمها خلال الفترة الممتدة ما بين 2001-2004[1]، وتخصيص عائدات مالية لكل برنامج مقترح للتدخل على المستوى المحلي.

---

[1] *- السكان ويتم البحث في الكثافة السكانية ونسبة التزايد السكاني في البلدية، ونسبة التمدن.

*- التربة ويشمل التقييم تحديد مساحة الأراضي الصالحة للزراعة بالهكتار لكل فرد من السكان، ونسبة التوسع على حساب التربة, *- الماء ويشمل التقييم الكمية المعبأة بم^3، والكمية الموزعة بم^3، ونسبة التسربات، ونسبة الربط بالماء الصالح للشرب، والمناطق الرطبة بالهكتار.

*- الغابات ويشمل التقييم جرد مساحة الغابات بالهكتار، ومساحة الغابات التي تعرضت للحرائق بالهكتار، ونسبة تجدد الغابات، ونسبة التشجير الناجحة، ونسبة القطع غير القانوني، ونسبة الرعي في الغابات.

*- النفايات الحضرية ويشمل التقييم كمية النفايات بالطن/ في السنة، وعدد المزابل الفوضوية، والقدرة الاستيعابية للمزابل المراقبة وعددها، وعدد مراكز تكدس النفايات وقدرتها، وكمية المواد المسترجعة ونوعيتها، والجمع الانتقائي في مستوى أماكن جمع النفايات.

*- نفايات المستشفيات ويشمل التقييم حجم النفايات طن/ سنة، عدد محطات إحراق نفايات المستشفيات وقدراتها.

*- النفايات الصناعية ويشمل التقييم جرد كمية النفايات حسب النوع طن/ سنة، وكمية النفايات المكدسة ونوعها، وعدد المزابل الفوضوية، وعدد المزابل المراقبة وقدراتها، وعدد محطات إحراق النفايات وقدراتها، وكمية المواد المسترجعة ونوعيتها، وكمية النفايات التي لها قيمة وأنواعها.

*- نوعية الهواء ويشمل تقييم كمية الملوثات الجوية، وعدد المصابين بالربو.

*- الساحل ويشمل تقييم عدد شواطئ الاستحمام ونوعية مياهها، وعدد المرامل وكمية الرمال المقتطعة، نسبة التشحيم وإزالة البقع الدسمة، ومساحة المناطق الاقتصادية السياحية، التوسع الحضري والصناعي بالهكتار، عدد السكان المقيمين وعدد السكان الموسميين، والمنشآت المينائية.

ودون أن يوضح الميثاق البلدي للبيئة طريقة تخصيص هذه العائدات المالية(1).

أما في القانون المقارن تعتبر المواثيق المحلية وسيلة للجماعات المحلية للحصول على دعم مالي، ومن خلال هذا الدعم المالي للأعمال التي تبرمجها الجماعات المحلية، تحاول الدولة أن تخلق نوعا من الارتباط بين المنتخبين المحليين والهيئات المركزية(2).

إلا أن نظام عمل الميثاق البلدي حول البيئة والتنمية المستدامة، ونظرا لحداثته باعتباره التطبيق الأول في الجزائر، لا زال يثير الغموض حول كيفية التمويل، وكيفية إنجاز العمليات المرتبطة بحماية البيئة، وطريقة إجراء الرقابة. هذه الإشكاليات العالقة بالمخططات المحلية لا تسمح بتحديد دقيق لعلاقة الجماعات المحلية مع السلطات المركزية في تسيير وحماية البيئة، وبذلك لا تتضح حدود مسؤولية الجماعات المحلية في تنفيذ أو عدم تنفيذ توجيهات هذه المواثيق البيئية المحلية.

واستكمالا للتخطيط البيئي المحلي أوصى الميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة بإحداث مخطط محلي للبيئة.

ثانيا: التخطيط البيئي المحلي: أجندا 21 المحلي لعام 2001 – 2004

نتيجة للعجز الكبير الذي آل إليه التدخل المحلي في مجال حماية البيئة، والاهتمام المتزايد بموضوع حماية البيئة، اقتنع المخطط الجزائري بأهمية تغير منهج التدخل المحلي في

---

*– المناطق الجبلية ويشمل التقييم المساحة المنجرفة، المساحة المعرضة للانجراف بالهكتار، إنتاج المواد العلفية، عدد السكان المستقرين فيها، عدد رؤوس قطعان الماشية.

*– الواحات ويشمل التقييم عرض عدد النخيل، وعدد السكان ونسبة ملوحة الأراضي بالهكتار. *– المناطق الصناعية ويشمل التقييم فيها المساحة الإجمالية للمناطق الصناعية بالهكتار، وعدد مناصب الشغل في كل هكتار، وكمية النفايات بالطن، وكمية المياه المترسبة بدسم^3.

*– التنوع البيولوجي ويشمل تقييمه الأصناف الحيوانية والنباتية المتوطنة، والأصناف الحيوانية والنباتية المحمية. *–الأراضي الفلاحية ويشمل التقييم فيها مساحة الأراضي الزراعية المتلفة بالهكتار، ونسبة استعمال الأسمدة، ونسبة استعمال منتجات الصحة النباتية، والمساحات الزراعية المستعملة.

*– المساحات الخضراء ويشمل التقييم فيها مساحة الإطار المبني بم^2 لكل ساكن، وعدد الأشجار في الوسط الحضري. *– السكن الفوضوي ويشمل التقييم فيه على عدد البنايات وعدد السكان.

*– المياه المستعملة ويشمل التقييم فيها نسبة الربط بشبكة التطهير، نسبة التسرب في القنوات الجامعة، عدد المنشآت، نسبة الربط بمنشآت معالجة المياه المستعملة، ونسبة معالجة المياه القذرة وحالة حملها، وعدد الإصابات بالأمراض المنتقلة عن طريق المياه.

1 – لذلك تظل ضوابط تخصيص وتوزيع هذه العائدات المالية للبلديات غامضة، إذ يجهل ما إذا تم حسابها على أساس جسامة المشاكل البيئية المحلية بناء على تقويم سابق، أم على أساس توزيع مالي تناسبي بين مختلف بلديات الوطن.

2 -Patrick le louarn, *les chartes de l'environnement entre décentralisation et déconcentration, conception et mise en œuvre d'une politique publique de l'état*. RJ.E. 1-1995. p. 28.

تسيير وحماية البيئة بإدخال عنصر التنبؤ والتصور في العمل البيئي المحلي، من خلال المخطط المحلي للعمل البيئي أجندا 21 المحلي 2001 – 2004، والذي تم النص عليه في الميثاق البلدي حول البيئة والتنمية المستدامة.

تهدف أجندا 21 المحلية إلى تحسين الوضع البيئي وضمان تنمية مستديمة للبلدية على نحو ما أقره المجتمع الدولي في يونيو 1992 في ريو ديجانيرو. كما حثت على إثراء أسلوب التسيير المحلي البيئي بتوسيع الاستشارة والمشاركة والمشاورة مع كل الشركاء والفاعلين وممثلي المجتمع المدني، وتبني الجماعات المحلية المتجانسة طبيعيا تخطيط بيئي متجانس وبرامج مشتركة لمكافحة التلوث أو للمحافظة على العناصر البيئية(1)، وذلك بإحداث أدوات وآليات للتعاون فيما بينها من أجل تسيير البيئة تسييرا فعالا وغير مكلف(2).

وتضمن مخطط التسيير المحلي لحماية البيئة :

- ضمان التسيير المستديم للموارد الطبيعية والبيولوجية،
- وتهيئة المناطق الصناعية، ومناطق التوسع السياحي، والمناطق المحمية، والمواقع الأثرية والثقافية والتاريخية وتسييرها،
- ترقية المدينة وإطار الحياة داخل التجمعات العمرانية،
- وتسيير النفايات، ومكافحة تلوث الأوساط المستقبلة؛ من مياه وهواء وتربة،
- والمحافظة على الأراضي الفلاحية.

ولتحقيق هذا التكامل والتنسيق بين مختلف البلديات التي تشترك في أوساط بيئية متجانسة أو تواجهها مشاكل بيئية موحدة، تتولى كل من مديريات البيئة ومشروع نظام الجهة عملية التنسيق.

ثالثا: دور مديرية البيئة الولائية في عملية التنسيق

إضافة إلى الدور التنسيقي الذي تقوم به مديريات البيئة بين البلديات على مستوى الولاية، يبقى التحدي الأكبر الذي يواجه عملية التنسيق المحلي هو كيفية تصور نموذج شمولي لربط نسيج العلاقات بين مختلف المصالح اللاممركزة المحلية التي تسهر على تسيير إحدى

---

1 – وذلك من أجل القضاء على نظام التقطيع الإداري التقليدي في توزيع المهام والصلاحيات المتعلقة بحماية البيئة، والتي لا تتماشى مع خصوصية موضوع حماية البيئة؛ التي لا تعرف أوساطها الطبيعية حدودا جغرافية محلية.

2 ــ الميثاق البلدي حول البيئة والتنمية المستدامة2001 – 2004.

العناصر البيئية، والتي تخضع لوصايات وزارية مختلفة كمديرية المياه والري، الغابات حفظ الصحة النباتية والحيوانية، والفلاحة، الصناعة، الطاقة، الثقافة، ،السياحة والبيئة.

هذا التحدي الكبير أجاب عليه المشرع الجزائري من خلال استحداث مديريات ولائية للبيئة[1]؛ والتي تعد الجهاز الرئيسي التابع للدولة في مجال مراقبة تطبيق القوانين والتنظيمات المتعلقة بحماية البيئة أو التي تتصل بها.

تتكفل المديرية الولائية للبيئة بتصور وتنفيذ برنامج لحماية البيئة على كل تراب الولاية، بالاتصال مع الأجهزة الأخرى في الدولة والولاية والبلدية، ووضع التدابير الرامية إلى الوقاية من كل أشكال تدهور البيئة ومكافحته، لاسيما التلوث، والمضار، والتصحر، وانجراف التربة، والحفاظ على التنوع البيولوجي وتنميته وصيانة الثروات الصيدية، وترقية المساحات الخضراء والنشاط البستني[2].

رابعا: النظام القانوني للمخططات المحلية للبيئة

نتيجة لحداثة اعتماد نظام التخطيط البيئي المحلي، فإنه لا يزال يشوبه غموض في جوانب متعددة من بينها عدم وجود هيئات محلية متخصصة تقوم بالعمل التنبؤي الخاص بحماية البيئة بمفردها. ذلك أن الطريقة التي اعتمدت بها هذه المخططات البيئية المحلية تمت عن طريق فتح نقاش عام حول حالة البيئة تحت إشراف وزارة تهيئة الإقليم والبيئة. واتسم هذا النقاش بالطابع المطلبي[3]، ولم يرق إلى حدود التنبؤ والتصور اللازم لتسيير مختلف المشاكل البيئية.

هذه التجربة الأولى للتخطيط البيئي المحلي تدفعنا للبحث في القوانين المقارنة عن كيفية اعتماد هذه المخططات والمواثيق المحلية، إذ نجد أن تجربة التخطيط البيئي المحلي في فرنسا تمت بطريقة مختلفة؛ بحيث تم وضع المواثيق البيئية في إطار عقود البرامج الموقعة بين الدولة

---

[1] – مرسوم تنفيذي رقم 96 – 60 المؤرخ في 27 يناير 1996، و المتضمن إحداث مفتشية للبيئة في الولاية، ج. ر. عدد07 / 1996، المعدل والمتمم بموجب 03– 494 المؤرخ في 17 ديسمبر 2003. ج. ر. عدد 80/ 2003.

[2] – المادة الثانية (2) من المرسوم تنفيذي رقم 96 – 60 المؤرخ في 27 يناير 1996، والمتضمن إحداث مفتشية للبيئة في الولاية، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي 03– 494 السابق.

[3] – بمناسبة حضوري للنقاش العام الذي نظمته وزارة تهيئة الإقليم على مستوى ولاية أدرار، عبرت معظم التدخلات عن جانب مطلبي ومادي مباشر، إما لفائدة المنتخبين المحليين أو للجمعيات، وانحصر النقاش في سرد المشاكل والعوائق، دون وجود نقاش بناء حول تصور موضوعي للحلول التي تعاني منها البيئة في هذه المنطقة الصحراوية.

والجهة contrats de plan état/région، وتم تحديد محتواها بصورة اتفاقيــة وتفاوضــية[1]، وليس بأسلوب المنحة كما هي عليه التجربة الجزائرية، نظرا لعدم استكمال بناء الجهات.

ويبين أسلوب اعتماد المواثيق المحلية في التجربة الفرنسية والذي يتم بالاتفاق بين الدولة والجهات ومن خلالها البلديات، بأنه يهدف إلى القضاء على الانفصال والتناقض الحاصل في نظم التسيير المحلية والتي تتراوح بين اللامركزية واللاتركيز[2]، ومن أجل أن يحمل المخطط المحلي التطلعات والتوجيهات المركزية[3].

وبذلك نجد أن المواثيق البيئية في الجزائر وضعت بطريقة المنح وبدون وجود أي تنسيق مسبق بين الجماعات المحلية المتجانسة جغرافيا وطبيعيا أو المنضوية ضمن نفس نظام الجهــة الواحدة فيما بينها أو فيما بينها وبين الجهات، ولهذا السبب تميزت هذه المواثيــق والمخططــات بالطابع المحلي المحض؛ الذي لا يخرج عن التوزيع الكلاسيكي للــصلاحيات المحليــة-بلديــة، ولاية-، وترتيبا على ذلك لم تساهم المواثيق البيئية المحلية في تجسيد نظام التخطيط الجهــوي، وانحصرت ضمن أساليب التسيير المحلي التقليدية.

هذا الاختلاف الجذري في طريقة وضع المواثيــق والمخططــات البيئيــة يوضــح أن المخططات المحلية للبيئة لم تحدث أي تغيير في نمط التسيير البيئي المحلي على مستوى التنسيق بين مختلف الجماعات المحلية المتجانسة طبيعيا، ولا على مستوى تعزيز ربط التخطيط البيئــي المحلي بالتخطيط البيئي المركزي.

كما يثير هذا التخطيط المحلي مسألة عدم وضوح النظام القانوني الذي يحكم الأهــداف التي رسمها المخطط المحلي "أجندا 21 للتخطيط المحلي"، ويثور التساؤل حول مــا إذا كانــت توجيهات هذا المخطط المحلي تتمتع بنفس النظام القانوني لوثائق التهيئة والتعمير، والتي أحرزت بفعل إدراجها ضمن قوانين التهيئة العمرانية قوة قانونية واضحة، تلزم الإدارة والأفــراد علــى احترامها قضائيا.

وللإجابة عن هذا التساؤل وفي ظل الغموض القانوني الذي يحوم حول هذه المخططات البيئية المحلية، نعرض النقاش الذي تم بمناسبة اقتراح وزير البيئة الفرنسي سنة 1994 لمشروع قانون حماية البيئة، والــذي طالــب فيــه اعتمــاد مخططــات ولائيــة للأوســاط والتــراث

1 - Patrick le louarn, *les chartes de l'environnement entre décentralisation et déconcentration, conception et mise en œuvre d'une politique publique de l'état*. RJ.E. 1-1995. p. 28.
2 - Patrick le louarn, op. Cit. p.36.
3 -Ibid, p.33.

الطبيعي"schémas départementaux des espaces et du patrimoine naturel"، والتي أثير بشأنها تساؤل جوهري يتعلق بكيفية إدماج هذا الأسلوب إلى جانب وسائل التخطيط الأخرى، وبخاصة مخططات التهيئة والتعمير، وكل المخططات الأخرى، كما أثيرت مشكلة السلطات التي تقوم بتحضير هذه الوثائق والسهر على تطبيقها، وهل بالإمكان جمع كل فروع التخطيط القطاعي ودمجها في إطار وثائق موحدة تسمى وثائق البيئة ؟ أم تحتفظ أدوات التخطيط الأخرى بنظامها القانوني ويضاف إليها هذا التخطيط الجديد المتخصص[1] ؟

ينتقل هذا التساؤل بفعل عدم وضوح النظام القانوني للتخطيط البيئي المتخصص إلى النظام القانوني الجزائري، إذ أنه وعلى الرغم من أن المشرع الوطني كرس قناعة عدم نجاعة السياسات القطاعية، وضرورة اعتماد تخطيط بيئي متخصص[2]، إلا أن هذه القناعة التي ترجمت من خلال المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، والمخططات المحلية للبيئة، تظل تثير اللبس حول القيمة القانونية لهذه المخططات المحلية الجديدة ومدى انسجامها مع أساليب التخطيط القطاعي الأخرى، مثل مخططات التهيئة العمرانية، ومخططات المياه والغابات...الخ.

من حيث القيمة القانونية لكل من الميثاق البلدي وأجندا 21 للعمل البيئي المحلي2001-2004، نجد أن هذه الآليات لم تصدر بموجب قانون أو مرسوم تنفيذي كما هي عليه مخططات التهيئة والتعمير، بل جاءت نتاجا لنقاش عام فتحته وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، وعلى ضوء المطالب والاقتراحات التي قدمت في هذا النقاش، استلهمت مجموعة من الأهداف والأعمال والترتيبات وضمنت في هذين الوثيقتين، وبهذا لا يشكل اعتماد الميثاق البلدي للبيئة وأجندا 21 للعمل البيئي بهذه الطريقة، مخططا بالمفهوم الشكلي كما هي عليه مخططات التهيئة والتعمير، ومنه لا يمكن الإدعاء بها أمام القضاء. وبذلك يعتبر الميثاق البلدي للبيئة وأجندا 21 المحلي؛ وفي ظل عدم اكتمال نظامهما القانوني الذي يوضح طريقة إعدادهما والأطراف المشاركة فيهما ومدى إلزاميتهما بالنسبة للإدارة والمرتفقين، مجرد وثيقة أخلاقية ومعنوية تحسس الجماعات المحلية بضرورة الاعتناء بحماية البيئة، ولا تفرض عليها تبعات قانونية مباشرة.

---

[1] - Yves Jegouzo, op. Cit, p. 610.

[2] - المادة 13 و14 من قانون 03- 10 المتعلق بحماية البيئة والتنمية المستدامة السابق.

وإضافة إلى غموض النظام القانوني لهذه المخططات المحلية للبيئة، فإنها تساهم من ناحية أخرى في تضخم النصوص والوثائق وتزيد من تمييع مسؤولية الجماعات المحلية في حماية البيئة؛ بفعل تحويلها إلى مسؤولية أخلاقية.

في الأخير يتضح أنه يجب إعادة النظر في الطريقة التي اعتمدت بها المخططات البيئية المحلية، من خلال تحضير لجان عمل متعددة القطاعات، وإشراك فعال لكل الشركاء، مع بيان النظام القانوني لهذه التوجيهات التي تتمخض عن عمل هذه اللجان، إلى جانب التوجيهات الأخرى المجسدة في مختلف أدوات التخطيط العمرانية والقطاعية المحلية، من أجل القضاء على كل تعارض أو تضارب في الأهداف والوسائل التي تتضمنها وثائق التخطيط المحلية. ونظرا لتغير أسلوب تسيير البيئة اتجه التخطيط البيئي الحالي إلى التركيز على التخطيط الجهوي لإيجاد تكامل وتنسيق للتخطيط المحلي.

الفرع الثالث: التخطيط الجهوي: أسلوب يلاءم الأنظمة البيئية وانتشار ظاهرة التلوث

بفعل التدهور الخطير الذي شهدته مختلف العناصر الطبيعية، من جراء قصور التدخل المحلي التقليدي، اقتنع المشرع الجزائري بضرورة اعتماد أسلوب التسيير الطبيعي من خلال استحداث آليات للتخطيط الجهوي (أولا)، والمتمثلة في الندوة الجهوية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة (ثانيا)، والأحواض الهيدروغرافية (ثالثا). ونظرا لحداثة إنشاء الندوة آليات التخطيط الجهوي فإنه ينبغي بيان نظامها القانوني وعلاقاتها مع الجماعات المحلية (رابعا).

أولا: كيفية تبلور فكرة التخطيط الجهوي

بلغ التخطيط البيئي المحلي درجة من النضج؛ تجاوز من خلالها الأساليب التقليدية التي تقوم على التقطيع الإداري للمجال البيئي، وأصبح يراعي خصوصيات موضوع حماية البيئة المتمثل في امتداد العناصر الطبيعية من أنظمة بيئية وأوساط طبيعية متجانسة، وكذا انتشار آثار تلوث الأوساط المستقبلة إلى ما وراء الحدود الإدارية للجماعات المحلية.

لقد أشار تقرير "المخطط الأزرق"[(1)]، إلى الآثار السلبية لتطبيق نظام التوزيع الإقليمي للاختصاصات المحلية لمكافحة التلوث، وعرض التلوث الذي يتعرض له واد الشلف[(1)]، والذي

[1] – تقرير وزارة الداخلية، حماية البيئة: المهام الجديدة للجماعات المحلية. مركز التوثيق والإعلام الخاص بالمنتخبين المحليين. بدون تاريخ، الجزائر أعده فريق عمل وزاري مشترك، ص: 10-11.

يستقبل المياه المستعملة الناتجة من أربعة وعشرون تجمعا عمرانيا موزعة على خمسة ولايات[2]، وقد بين التقرير قصور السياسة اللامركزية التقليدية في مواجهة تدهور الأنظمة البيئية، وصعوبة حماية الأوساط الطبيعية في ظل هذا النظام الإداري.

ويستوي الأمر كذلك بالنسبة للأنظمة البيئية الأخرى التي تعاني من التقطيع الإداري الأفقي، كالساحل، والمناطق الرطبة، والأحواض ومنطقة السهوب الرعوية التي أصبحت مهددة بالتصحر واندثار الغطاء النباتي، نتيجة لعدم وجود برامج أو مخططات محلية مشتركة توحد طريقة تدخل الجماعات المحلية المتواجدة عبر نفس النظام البيئي أو الوسط الطبيعي.

وبناء على ذلك تم استحداث نظام التخطيط الجهوي الذي يشمل مجموعة الجماعات المحلية المتجانسة طبيعيا، والذي يهدف إلى توحيد تدخلها بما يتلاءم مع الخصوصيات الطبيعية والفيزيائية للعناصر الطبيعية المتواجدة ضمن نفس الوسط، كما يهدف من ناحية أخرى إلى توحيد التدخل المحلي لمواجهة انتشار مظاهر التلوث، ويقوم نظام التخطيط الجهوي على إيجاد مخططات وبرامج متكاملة للتدخل ضمن وسط طبيعي معين مثل المناطق الغابية أو الجبلية أو السهبية أو الساحلية أو الصحراوية.

كما قدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تقريره "الجزائر غدا"[3]، اقتراحا يقضي بضرورة وضع إجراءات وآليات للتضامن والتكامل بين الولايات على المستوى الجهوي، بهدف إنشاء نظام للتخطيط الجهوي يرسي ثقافة جديدة للتهيئة العمرانية بتغيير الذهنيات بواسطة إعادة انتشار سياسي ومؤسساتي يعتمد على اللامركزية والتنظيم الجهوي، وإعادة انتشار ملموس للكفاءات والأموال لفائدة الجماعات المحلية، وكذا تنظيم هياكل التشاور الجهوي.

وإذا كان تفعيل التخطيط الجهوي يقوم على وجود تنسيق محكم ودقيق بين مختلف المقررين المحليين، فإن عملية التنسيق تعد العقبة التي تواجه المنتخبين المحليين؛ الذين تعودوا على طريقة التسيير الانفرادي والإقليمي، بسبب غياب إطار قانوني واضح في قانون البلدية والولاية يؤطر العلاقات التنسيقية على المستوى المحلي.

---

[1] – يشير "المخطط الأزرق" إلى أن واد الشلف بلغ درجة خطيرة من التدهور الإيكولوجي، إذ أصبح فعلا خزانا للمياه القذرة والملوثة، تشابه وضعية واد الشلف حالة العديد من الأودية الداخلية التي تعاني من تراكم المياه القذرة كواد تافنة ومزفران والحراش، باعتبارها أوساط طبيعية تنبسط على امتداد العديد من أقاليم الجماعات المحلية.

[2] – وهي ولاية المدية، عين الدفلى، الشلف، غيليزان ومستغانم.

[3] – المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ملف "الجزائر غدا "، الجريدة الرسمية عدد: 21 المؤرخة في 09 أبريل 1997، ص، 13.

وقد بينت بعض الدراسات الميدانية[1] الصعوبات التي يواجهها المنتخب المحلـــي فـــي تغيير أسلوب التسيير المحلي المبني على التقطيع الجغرافي، إلى أسلوب التسيير وفق الخصائص الطبيعية للوسط.

يقوم التسيير الجهوي الذي دخل مرحلة الإعداد على ضرورة تأهيل المـــوارد البـــشرية للإدارات المحلية، لتتعامل بإيجابية مع أسلوب التسيير الجهوي الجديد والمرن، وبـــدون إعـــادة تأهيل الموارد البشرية للجماعات المحلية وفقا لهذه المهمة الجديدة، ستكون نتائج هذا الأســـلوب المحلي الجديد في تسيير البيئة محدودة.

ثانيا: الندوة الجهوية لتهيئة الإقليم وتنميته: تحول جذري في التسيير المحلي لحماية البيئة

أقر المشرع الجزائري بعد فترة مخاض طويلة نظام "الندوة الجهوية لتهيئـــة الإقلـــيم" الذي تأسس على مستوى برنامج الجهة لتهيئة الإقليم وتنميته[2]، وترك تشكيلتها ومهامها وكيفيات سيرها للتنظيم. وعرف برنامج الجهة لتهيئة الإقليم بأنه: "الإقليم الذي يتكون من عـــدة ولايـــات متاخمة، لها خصوصيات فيزيائية ووجهات إنمائية مماثلة أو متكاملة[3]"، ويوافق هذا التعريف ما ذهب إليه الفقه في تعريف الجهة بأنها "تعبير عن التنوع الجغرافـــي والاقتـــصادي والطبيعـــي والثقافي، وبذلك فإنها موجودة ومحددة بذاتها وما على رجال القانون إلا إعطاء الصبغة القانونية اللازمة لهذه الفئة المتجانسة إقليميا لضمان حمايتها وبقائها"[4].

---

1 - Guy Devigheau, *la gestion des milieux naturels*, Séminaire maghrébin sur l'aménagement du territoire, 29.30.31 mai, 1988, Institut de biologie, université de Tlemcen, Algérie.

شملت الدراسة الميدانية التسيير الإداري المشترك بين مجموعة من البلديات المتجانسة على مستوى التكـــوين الجغرافـــي والتطلعـــات التنموية بولاية تيارت. وتم اختيار ولاية تيارت للقيام بتجربة التسيير الإداري التنسيقي على أساس تنوع الأوساط الطبيعية؛ باعتبارهـــا تشمل مناطق فلاحية، ومناطق سهبية رعوية، ومناطق صناعية، ومناطق زراعية.

وخلص الأستاذ " دي فينيو" " G.Devigheau "، في دراسته حول طريقة التسيير المتعـــدد للأوســـاط الطبيعيـــة بمنطقـــة "تيارت"، إلى مجموعة من النتائج، أشار من خلالها إلى صعوبة اعتماد هذا الأسلوب المختلط في تسيير الأوساط الطبيعية علـــى أرض الواقع، ويعود ذلك إلى أن البلديات لم تستطع التأقلم مع هذا الأسلوب الجديد في التسيير، لأنها عجزت عن اعتماد أنماط مختلفة لتـــسيير الأوساط الطبيعية المتعددة داخل حدود اختصاصها الإداري، وهذا يعني أن التسيير المعتمد من قبل الجماعات المحلية، كان يقوم علـــى معاملة جميع الأوساط الطبيعية على اختلافها بنفس الطريقة.

2 – المادة 51 من قانون رقم 01 – 20، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

3 – المادة 03 من قانون رقم 01 – 20 السابق.

4- Jean Hartico, *le bon usage de la région*, la revue administrative. N° 159, 1974. p.

وخلافا للتأخر الكبير الذي عرفه الشروع في إقرار نظام الجهة في الجزائر–والذي لم يكتمل بعد–، فقد أقر المشرع الفرنسي أداة التنظيم الجهوي سنة 1972 باعتباره أسلوب إداري حديث يهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف؛ من بينها القضاء أو التقليل من النقـــائص التـــي أفرزها نظام التقطيع الإداري لتسيير وحماية البيئة.

يشكل هذا البرنامج فضاء تنسيقيا لتنمية الإقليم وتهيئته، وبرمجة السياسات الوطنية المتعلقة بتهيئة الإقليم، وإطارا للتشاور والتنسيق بين الجهات من أجل إعداد المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم وتنفيذه ومتابعته[1]. ويتولى وضعه المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة[2] بالتنسيق مع الندوة الجهوية[3] لمدة عشرون 20 سنة. ووفقا لهذا التوجه الجديد حدد المشرع الوطني الفضاءات الجهوية[4]، وأحال موضوع تحديد الولايات التي يتشكل منها كل فضاء جهوي لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة على التنظيم[5].

واعتبر برنامج "تهيئة جزائر 2020" أن الفضاء الجهوي يشكل الفضاءات الصغرى التي يمكن أن تتبلور فيها تنمية ذاتية، من خلال التجنيد العقلاني والمنسق للموارد والإمكانيات الخاصة بكل فضاء جهوي. وأشار بأن التخطيط الجهوي يهدف إلى القضاء على السلبيات والنقائص التي تعتري نظام التخطيط القطاعي، والاختلالات الناجمة عن عدم المساواة في معالجة المشاكل الجهوية، وأوضح بأنه لم يتم بعد هيكلة كل الفضاءات الجهوية وهي في طريقها لذلك[6].

كما يتضمن أسلوب التخطيط الجهوي مراجعة وسائل التخطيط المحلية، من أجل تفعيل مبدأ التخطيط فيما بين المجموعات البلدية principe de l'inter- communauté، وإعادة

---

1 – المادة 47 من قانون 01 – 20 السابق.

2 – المادة 21 و 50 من القانون 01 – 20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة السابق.

3 – المادة 51 من قانون 01– 20 السابق.

4 – والتي تم حصرها في الفضاءات التالية: الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته شمال – وسط، والفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته شمال – شرق، والفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته شمال – غرب، والفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته الهضاب العليا – وسط، والفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته الهضاب العليا – شرق، الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته الهضاب العليا – غرب، الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته جنوب – شرق، الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته جنوب غرب، الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته أقصى الجنوب.

ولإنجاح أسلوب التخطيط الجهوي أشار برنامج "تهيئة جزائر 2020"، إلى ضرورة القيام بمراجعة شمولية للقائمة الحالية للاستثمار أمام الجهاز المركزي لتسجيل الاستثمارات، على أن يتم بعد ذلك تصنيف الاستثمارات المركزية إلى طائفتين جديدتين، أولاهما تتضمن العمليات ذات الطابع المشترك بين الجهات inter-regional، أو ذات الطابع الوطني والتي يتم تسييرها مركزيا، وتتضمن الطائفة الثانية العمليات ذات المصلحة الجهوية أو فيما بين الولايات التي تنتمي إلى نفس الإطار الجهوي، وتخضع في المستقبل للاستثمارات غير المركزية في إطار عقود التنمية للدولة والجماعات المحلية

- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *Aménager l'Algérie de 2020*, mars 2004. p, 161.

5 – المادة 48 من قانون 01 – 20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة السابق.

6 - Ibid. p, 163.

النظر في المخططات البلدية للتنمية، لصالح نظام تخطيط أكثر شمولية، وأكثر تناسبا مع الفضاء ما بين البلديات[1].

ولضمان التجسيد الفعلي للتوجيهات والتصورات التي ترد في المخططات الجهوية، تم تدعيمه بالمخطط الولائي[2] لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والذي يشكل المرجعية الأساسية للتنمية المحلية، وإطار الترابط القانوني للفضاء الجهوي ما بين الولايات. وهو بذلك يشكل أداة للتنسيق على المستوى الجهوي لتنفيذ التوجيهات العامة الجهوية، وإعادة الاعتبار للخصوصيات المحلية الموجودة على المستوى البلدي أو ما بين البلديات.

ويشير برنامج "تهيئة جزائر 2020" إلى أن هذا النسق الجديد للتخطيط الجهوي، يمثل إعادة تأهيل للمخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير PDAU للبلديات والمجموعات البلدية من أجل جعله يساير الفضاء الجهوي التنسيقي، ومن بين النقاط التي يمسها التأهيل، توسيع مشاركة واستشارة كل الفاعلين الاقتصاديين والحركة الجمعوية في جميع مراحل إعداد المخطط بما في ذلك مرحلة الموافقة النهائية على المخطط، وجعل المخطط الجهوي المتضمن التوجيهات العامة، وكذا المخطط الولائي لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة مرجعية لمخطط التهيئة والتعمير.

[1] – المادة 49 من القانون 01 – 20 السابق. تتضمن المخططات الجهوية تقييم الأوضاع، وتحضير وثيقة تحليلية استشرافية، وخطة مرفقة بوثائق خرائطية تبين مشروع تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، وبيان للمؤهلات والوجهات الأساسية للفضاء المقصود، والترتيبات المتعلقة بالحفاظ على الموارد ولاسيما منها الماء واستعمالها استعمالا رشيدا،

– تموقع البنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية،

– تنظيم العمران بما يشجع التطور الاقتصادي والتضامن واندماج السكان وتوزيع الأنشطة والخدمات والتسيير المحكم للفضاء،

– ترقية الأنشطة الفلاحية وتجديد إحياء الفضاءات الريفية مع مراعاة تنوعها وضمان تحسين الإطار المعيشي للسكان وتنوع الأنشطة الاقتصادية ولاسيما غير الفلاحية منها،

– ترقية الأعمال المتعلقة بتفعيل الاقتصاد الجهوي عن طريق دعم الأنشطة والشغل وإعادة تجديد وإحياء الفضاءات المهددة، والمشاريع الاقتصادية الواعدة للتصنيع والموفرة لفرص الشغل،

– ترتيبات تنظيم البنية الحضرية والتطوير المنسجم للمدن، والأعمال التي تتطلبها الفضاءات الهشة بيئيا أو اقتصاديا وسبل معالجتها، والأعمال الخاصة بالحفاظ على التراث الثقافي والتاريخي والأثري وتثمينه من خلال ترقية أقطاب للتطور الثقافي والأنشطة المرتبطة بالإبداع الفني وبالاستغلال المناسب للثروات الثقافية.

– يحدد المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم الأعمال ذات الحصص الزمنية، كما يمكن أن يوصي بوضع أدوات التهيئة والتخطيط البيئي لكل فضاء خاضع للأحكام الخاصة.

[2] – المادة 54 والمادة 55 من 01– 20. يتم إعداد المخطط الولائي لتهيئة الإقليم بمبادرة من الوالي، ويعرض على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه، ويمتد طيلة المدة التي يشملها المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم.

وبهذا التدرج التصاعدي من مخطط التهيئة والتعمير إلى المخطط الولائي لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، إلى المخطط الجهوي، تتحول كل الأدوات المحلية للتخطيط إلى مجسد للتصورات المركزية للسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

ولتفعيل هذا الفضاء الجهوي تضمنت هيكلة وزارة تهيئة الإقليم والبيئة استحداث مديرية خاصة بالعمل الجهوي والتلخيص والتنسيق، وتضم مديرية فرعية للبرمجة الجهوية، ومديرية فرعية للتوجيه الفضائي للاستثمار، والمديرية الفرعية للتنمية المحلية المتكاملة[(1)].

يعد هذا التحول المؤسسي على مستوى وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، مؤشرا على رغبة حقيقية في تجسيد هذا الأسلوب الحديث والفعال في حماية البيئة، والتخلي في نفس الوقت عن الأسلوب التقليدي في تسيير حماية البيئة وفقا للتقطيع الإداري الكلاسيكي.

واستكمالا لبناء الفضاء الجهوي تم استحداث الأحواض الهيدروغرافية، لتسيير الموارد المائية والنشاطات المرتبطة بها على مستوى الحوض.

ثالثا: الأحواض الهيدروغرافية: مجال لتوحيد الاختصاصات المحلية

اعتمد المشرع الجزائري تنظيم تسيير الموارد المائية من خلال اعتماد نظام التخطيط الجهوي بحسب الامتداد الطبيعي لحوض أو مجموعة من الأحواض، ودون أن يحدث أجهزة إدارية إضافية، ذلك أنه تم تقسيم التراب الوطني إلى وحدات هيدروغرافية طبيعية تسمى أحواض هيدروغرافية، والتي على ضوئها يتم تصور المحافظة النوعية والكمية للموارد المائية وضمانها، وتحدد تسمية الأحواض الهيدروغرافية فيه عن طريق التنظيم[(2)].

وبناء على تقسيم التراب الوطني إلى أحواض هيدروغرافية، أقر المشرع الجزائري نظاما خاصا لتسيير الموارد المائية، يتناسب مع خصوصية الامتداد الطبيعي لهذه الأحواض المائية، ويتجاوز التقطيع الإداري اختصاص الجماعات المحلية، لغرض تحقيق تدخل منسجم بين مختلف البلديات والولايات التي تنبسط على امتداد الوسط الطبيعي.

لقد جسد قانون المياه هذا التقسيم الطبيعي لاختصاص الجماعات المتواجدة على مستوى الحوض الهيدروغرافي، والتي تتولى دراسة جميع الأشغال والمنشآت والتجهيزات التي لها طابع

[1] – المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 01–09 المؤرخ في 07 يناير 2000, يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة.

[2] ــ المادة 130 من قانون 83 – 03 المتعلق بحماية البيئة الملغى.

المنفعة العامة أو الطابع الإستعجالي، وتتولى تنفيذها واستغلالها في إطار مخطط تهيئة المياه واستعمالها، وهذا ضمن تخطيط تعبئة الموارد المائية واستعمالها[1].

يتم تجسيد هذا التخطيط عن طريق مخططات رئيسية لتهيئة المياه واستعمالها، وتحدد لكل حوض أو مجموعة أحواض مجتمعة، التوجيهات الأساسية لتسيير الموارد المائية تسييرا متوازنا، ويتم تحديد مخططات تهيئة الموارد المائية عن طريق التنظيم.

أقر المشرع الجزائري نظام التخطيط الوطني و التخطيط الرئيسي لتهيئة الموارد المائية واستغلالها إلى جانب التخطيط الجهوي لغرض إيجاد الإجراءات الضرورية لتنسيق المخططات الجهوية لتهيئة المياه واستعمالها، وتوقع حالات تحويل الموارد المائية وشروطها ضمن الأطر الإقليمية لمختلف الأحواض الهيدروغرافية.

يهدف تخطيط تعبئة الموارد المائية واستعمالها إلى تلبية طلب الماء، وإلى توازن التنمية الجهوية والقطاعية، وذلك برفع كميات الموارد المائية وحماية نوعيتها وترشيد استعمالها بالتوافق مع البيئة والموارد الطبيعية الأخرى [2].

وأقر التعديل الجديد لقانون المياه نظام الأحواض الهيدروغرافية، وخصصها بمخططات توجيهية لتهيئة الموارد المائية، وأحال على التنظيم بيان حدودها الإقليمية والمصادقة عليها وتحيينها[3]، وأخضع تسيير كل وحدة هيدروغرافية طبيعية إلى وكالة الحوض الهيدروغرافي[4].

رابعا: النظام القانوني للتخطيط الجهوي

يطرح التكريس التشريعي لأسلوب التسيير الطبيعي؛ الذي يضم جملة من الجماعات المحلية المتجانسة سواء من خلال الأحواض الهيدروغرافية أو من خلال نظام الندوات الجهوية، إشكالا قانونيا يتعلق ببيان النظام القانوني الذي يحكم التنظيم الجديد، وعلاقته مع الجماعات المحلية المنضوية ضمن نطاقه.

---

[1] – المادة 125 مكرر 1 من الأمر 96 – 13 المؤرخ في 15 يونيو 1996، المتضمن تعديل وتتميم قانون المياه 83– 17، ج.ر. عدد: 37 /1996 الملغى.

[2] – المادة 125 مكرر من أمر 96 – 13 السابق الملغى.

[3] – المواد 56– 58 من قانون 05–12 المتعلق بالمياه.

[4] – المادة 64 من قانون 05–12 المتعلق بالمياه.

لا يؤثر إحداث الندوات الجهوية للتخطيط وفق نظامها القانوني الحالي[1]، تغييرا في هيكل التنظيم الإداري الحالي الذي لا يعترف إلا بالشخصية القانونية للبلدية والولاية على المستوى المحلي والتي تعد أساسا لممارسة السلطة التنظيمية. وبذلك لا يعدو أن يكون نظام الجهة مجرد أداة للتخطيط والتنسيق والتنبؤ[2]. وبناء على خصوصية المهمة الموكلة لنظام الجهات باعتبارها أسلوبا إيكولوجيا للتخطيط، فإنها تأخذ طابع اللجان الفنية والتقنية، ولذلك فإن تكوينها يقوم على الطابع العلمي والفني الذي يتلاءم مع الخصوصيات الفيزيائية للوسط المعني. ونظرا لعدم صدور التنظيم الخاص بهذا الأسلوب الجديد في تسيير الأوساط الطبيعية والنشاطات المزاولة فيها، سيتم مناقشة النظام القانوني لهذا الأسلوب الجديد على ضوء القانون المقارن.

أقر المشرع الفرنسي أداة التنظيم الجهوي كأسلوب إداري حديث لمواكبة النقائص التي أفرزها نظام التسيير الإداري الإقليمي لحماية البيئة وبقية المجالات الأخرى، من خلال ما أسماه بالجهة أو المنطقة[3] la région، ويرى الفقه أن "الجهة هي تعبير عن التنوع الجغرافي والاقتصادي والطبيعي والثقافي، وبذلك فإنها موجودة ومحددة بذاتها وما على رجال القانون إلا إعطاء الصبغة القانونية اللازمة لهذه الفئة المتجانسة إقليميا لضمان حمايتها وبقائها"[4].

لا تتمتع هذه المندوبيات الجهوية أو الجهات في النظام الفرنسي بالشخصية المعنوية العامة، وهي بذلك لا تحل محل الجماعات المحلية[5]، ولا تمارس بالنيابة عنها سلطاتها الضبطية.

وبناء على هذا الوصف القانوني للجهات في القانون المقارن، وبناء أيضا على الأحكام التي أقرت تأسيس الوحدات الهيدروغرافية والتي تُسير من طرف وكالة الحوض، وبرامج الجهات التي تتولى تسييرها الندوات الجهوية لتهيئة الإقليم، وبتركيزه أيضا على الوظيفة التنسيقية والتشاورية لهذين النظامين الجديدين[6]، فإن المشرع الجزائري لم يقم من خلال هذا الأسلوب الجديد في تسيير الأوساط الطبيعية بإحداث شخصية معنوية عامة جديدة إلى جانب

[1] – وذلك في غياب صدور النصوص التنظيمية الخاصة بها، لأن النص الوحيد الذي يمكن الاستناد إليه الآن هو قانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة.

[2] – وفق ما تم بيانه أعلاه، من خلال المواد 3 و47 و49 و51 و54 و55 من قانون 01-20 السابق.

[3] ـــ تم اعتماد مفهوم الجهة أو المنطقة La région من خلال قانون 1972، وتم تعديله سنة 1982.

[4] - Jean Hartico, *le bon usage de la région*, la revue administrative. N° 159, 1974.

[5] - O. Vallet, *l'administration de l'environnement*, berger- levraut, 1975.pp. 74-78.

– يتناول النظام القانوني الفرنسي مفهوم للمندوبين الجهويين " les délégués régionaux "

[6] – المادة 47 من قانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة، و58 من قانون 05-12 المتعلق بقانون المياه.

الجماعات المحلية. وبهذه الصفة فإنها لا تؤثر على ممارسة الجماعات المحلية سلطاتها التنظيمية؛ إلا من خلال إدخال طابع التنسيق والتشاور بين الجماعات المحلية الموجودة ضمن نفس الفضاء الجهوي لتوحيد تدخلها. كما أنها لا تحدث تغييرا في التنظيم الهيكلي الإداري المحلي الحالي.

وتبعا لما تقدم يجب أن ننظر إلى أسلوب التخطيط الجهوي؛ والذي لازال في بداية تبلوره -لعدم صدور التنظيم الخاص به-، على أنه وسط طبيعي تتدرج ضمنه كينونة الإنسان في الحاضر والمستقبل، وأسلوب يراعي المحافظة على الثروات الطبيعية والحيوان والنبات، وترقية النشاطات الاقتصادية والحرفية الخاصة بكل جهة، وجعلها متجانسة مع الانشغال البيئي.

ونظرا للطابع الفني والتقني المحض لوكالات الأحواض والندوات الجهوية لتهيئة الإقليم، فإنه يمكن لها أن تساهم في تجاوز العجز الذي يعتري ممارسة الجماعات المحلية لسلطاتها الضبطية المبنية على ضوء القواعد البيئية التقنية؛ بسبب نقص الموارد البشرية المتخصصة، ودون إرهاق ميزانية الدولة[1].

إلى جانب القواعد التصورية التي تمت مناقشتها من خلال مختلف صور التخطيط الاقتصادي والقطاعي والمتخصص، ظهرت قواعد مرنة غير ردعية تتعلق بتأسيس نظام مالي تحفيزي للمؤسسات الملوثة من أجل المساهمة في تحقيق أهداف الإستراتيجية الوطنية لحماية البيئة.

[1] - ذلك لأن وكالات الأحواض أو الندوات الجهوية لتهيئة الإقليم، تركز في تشكيلتها على إيجاد فريق علمي متخصص يلائم الاحتياجات الحقيقية للوسط الطبيعي المعني، لتدعم الجماعات المحلية -ولايات وبلديات- المتجانسة طبيعيا، عوض أننا نثقل كاهل الميزانية العامة بجيش من المتخصصين على مستوى كل بلدية أو ولاية.

المبحث الثالث: التحفيز الضريبي البيئي: الرغبة موجودة والتطبيق مؤجل[1]

أخذا بمبدأ الملوث الدافع يتمثل نظام التحفيز المالي البيئي الذي اعتمده المشرع الجزائري في الرسوم الإيكولوجية والتي عرفت نوعا من التأخر (المطلب الأول)، وبعد دخولها مرحلتها النشطة أصبحت الرسوم الايكولوجية تلعب دورا مهما في توجيه النشاطات الملوثة، وفرض التسيير العقلاني للموارد وتحسين الإطار المعيشي (المطلب الثاني)، ولما كانت هذه الوسائل المالية تشكل آليات فاعلة لتحقيق الأهداف الإستراتيجية لحماية البيئة وجب تقييم مدى فعالية الرسوم الإيكولوجية (المطلب الثالث)، و نتيجة لكون حصيلة هذه الرسوم الإيكولوجية تغذي صناديق خاصة بحماية البيئة من أجل تحقيق الأهداف البيئية استدعى الأمر عرض النظام القانوني للحسابات الخاصة بحماية البيئة (المطلب الرابع).

[1] – الشق الثاني من عنوان هذا المبحث مستعار من بحث الأستاذ يلس شاوش، حماية البيئة عن طريق الجباية والرسوم البيئية، مجلة العلوم القانونية والإدارية عدد 01 – 2003، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان.ص. 14.

المطلب الأول: تبلور مبدأ الملوث الدافع في الجزائر

تدفعنا حداثة مبدأ الملوث الدافع إلى بيان مفهومه (الفرع الأول)، وبسبب تـأخر المـشرع الجزائري في اعتماد نظام التحفيز المالي البيئي وجب عرض أسباب هذا التأخر (الفرع الثـاني)، ونظرا لأن تقدير الرسوم الإيكولوجية وإجراءات تحصيلها تختلف عن الرسوم الأخرى اسـتدعى الأمر بيان إجراءات تحصيلها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الملوث الدافع

يقصد بمبدأ الملوث الدافع إدراج كلفة الموارد البيئية ضمن ثمـن الـسلع أو الخـدمات المعروضة في السوق، ذلك أن إلقاء نفايات ملوثة في الهواء أو المياه أو التربة هو نـوع مـن استعمال هذه الموارد ضمن عوامل الإنتاج، وبذلك ينبغي أن يدخل استعمال هذه الموارد الطبيعية في كلفة المنتوج أو الخدمة المعروضة. وتؤدي مجانية استخدام هذه الموارد البيئية التي تـدخل ضمن عوامل الإنتاج إلى هدرها، لذلك يعتبر الاقتصاديون أن سبب تدهور البيئـة يعـود إلـى مجانية استخدام الموارد البيئية[1].

ومنه وإذا كان مبدأ الملوث الدافع بمفهومه الاقتصادي يهتم بالعون الاقتـصادي المنـتج للخدمة أو السلعة لتطبيق مبدأ الملوث الدافع، فإن المشرع الجزائري اعتمد معيارا مبـسطا فـي تحديد الملوث من خلال قانون المالية لسنة 2002، إذ ربطه بالنشاط الـذي يقـوم بـه العـون الاقتصادي، الذي يخضع حسب مرسوم المنشآت المصنفة إما إلى التصريح مـن قبـل رئـيس المجلس الشعبي البلدي أو الترخيص من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الـوزير بحسب طبيعة وخطورة النشاط[2].

وعرفت منظمة التعاون والأمن الأوربية (OCDE) الملوث بأنه :"من يتسبب بـصورة مباشرة أو غير مباشرة في إحداث ضرر للبيئة أو أنه يخلق ظروفا تؤدي إلى هذا الضرر[3]."

ولئن كان المعيار الاقتصادي المطبق لمعرفة الملوث يبدو بسيطا ولا يثير أي جدل مـن الناحية الاقتصادية، فإنه من الناحية القانونية لا يجيب على كـل الأسـئلة المرتبطـة بقواعـد المسؤولية التقليدية التي تقوم على أساس الخطأ في تحديد المسؤول، ذلك لأن مبدأ الملوث الدافع

---

[1] - Jean-Philippe Barde, *économie et politique de l'environnement*, PUF, 2° édition, Paris, 1992, p. 210.

[2] – المادة 05 من المرسوم التنفيذي 98- 339 المؤرخ في 3 نوفمبر 1998، المتعلق بضبط التنظيم الـذي يطبـق علـى المنـشآت المصنفة ويحدد قائمتها. ج.ر. عدد: 82/ 1998 الملغى. واحتفظ المرسوم التنفيذي الجديد 06-198 المؤرخ في 31 ماي 2006، الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة. ج.ر عدد: 37 / 2006. بنفس التصنيف الرباعي للمنشآت المصنفة.

[3] - Henri Smets, Le principe pollueur payeur, un principe économique érige en principe droit de l'environnement? RGDIP, tome 97, 1993, n °2, p. 355.

ينطبق بصورة آلية حتى في حالة غياب الخطأ؛ باعتباره مفهوما اقتصاديا، كما لا يبحث مبدأ الملوث الدافع عن المسؤول المباشر عن التلوث أو العوامل المتداخلة للمسؤولية عن وقوع التلوث.

وبذلك يرى الفقه أن الأعباء المالية التي يتحملها الملوث من خلال تطبيق المعيار الاقتصادي ليست نتاج مسؤولية قانونية بحتة، لأن مبدأ الملوث الدافع يثبت عبئا ماليا موضوعيا على الملوث، ودون أن يشكل ذلك رأيا مسبقا أو يؤثر على المسؤولية المدنية أو الجزائية للملوث، لأن هدفه اقتطاع نفقات[1]. ولا يعفي هذا الاقتطاع الملوث من المسؤولية المدنية أو الجزائية، وهو الحل الذي أقره المشرع الجزائري والذي اعتبر فيه أن الشخص المتسبب أو الذي يمكن أن يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة يتحمل نفقات[2]؛ أي أعباء اقتصادية، ولم يستخدم المشرع مصطلح المسؤولية.

ويعود السبب الموضوعي في التخلي عن المعيار القانوني في تحديد الملوث المخاطب بالرسوم الايكولوجية، إلى بطء قواعد المسؤولية وطول إجراءاتها في الكشف عن المسؤول عن التلوث، لأن أغلب حالات التلوث تتسم بتشعب مصادر التلوث وتداخل المسؤوليات. لذلك يرى الفقه أن تطبيق المعيار القانوني للمسؤولية لا يخدم مبدأ الملوث الدافع، ولهذا تم اللجوء إلى المعيار الاقتصادي المبسط الذي يحيل مباشرة على العون الاقتصادي الذي يحوز السلطة التكنولوجية والاقتصادية لتخفيض التلوث وليس على الملوث الفعلي أي المستخدم[3]، بالرغم من أن تطبيقه لا يحقق العدالة بمفهومها القانوني في كل الحالات[4].

كما ينطوي مبدأ الملوث الدافع على مفهوم سياسي يتمثل في إرادة السلطات العامة في توفير الأعباء المالية عن الخزينة العامة الموجهة لاتقاء ومكافحة التلوث، وتحميلها بصورة

---

[1] - Gertrude Pieratti, *droit, économie, écologie et développement durable: des relations nécessairement complémentaires mais inévitablement ambiguës*, RJ.E. 3/2000.P.432.

[2] – المادة 7/3 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

[3]- Jean-Philippe Barde, op. Cit. p, 213.

[4] - Martine Rémond-Gouilloud, *Du droit de détruire, essai sur le droit de l'environnement*, PUF, 1er édition, Paris, 1989. p.163.

إذ يعتبر الكاتب أن تحديد مصدر التلوث من الناحية القانونية يهدف إلى تحقيق العدالة في تحمل الأعباء المالية الناتجة عن التلويث، ويفرض تبعات مباشرة على المتسبب فيها مباشرة، مثل الرسم الذي فرضه مرسوم 13 فيفري 1973 على الضجيج في المطارات، الذي تم فرضه على تذاكر المسافرين، واتضح لاحقا أن طائرات السلع والطائرات العسكرية هي المتسبب الرئيسي في الضجيج السمعي؛ إلا أنها لم تكن مشمولة بهذا الرسم؛ لأنها طائرات لم تكن تنقل مسافرين، وتم تعويض هذه الطريقة التي تبين بأنها خاطئة سنة 1984 بتطبيق رسم على الطائرات بحسب درجة الضجيج الذي تتسبب فيه كل طائرة، وبذلك يتضح أن هذه الحالة طبق فيها الرسم على مصدر الضجيج وليس على المستعمل.

مباشرة للمتسببين في التلوث[1]، وعدم حصولهم على أي دعم أو مساعدة مالية لمكافحة التلـــوث الذي تسبب فيه، لأن ذلك يتناقض مع مبدأ الملوث الدافع[2]. إلا أن هذا الاتجاه تم التخلـــي عنـــه وأصبحت السلطات العامة تقدم دعما ماليا للملوثين من أجل تطوير نظم التصفية واتقاء التلوث.

ورغم الأهمية العملية التي يكتسيها تطبيق مبدأ الملوث الدافع في إنجاح السياسة البيئية، إلا أن تطبيقه عرف تأخرا كبيرا في الجزائر، بالنظر إلى تاريخ دخوله حيز التنفيذ في العديد من الدول الغربية.

الفرع الثاني: تأخر اعتماد الضرائب الإيكولوجية

لم يتم اللجوء إلى وسائل التحفيز الضريبي لحماية البيئة إلا حديثا، إذ طبق لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1967 تحت اسم "tax expenditure". ويهدف هذا النظام إلـــى إعفاء جزئي أو كلي من دفع الرسوم الإيكولوجية إذا امتثلت المنشأة الملوثة إلى التدابير المتعلقـــة بمكافحة التلوث[3].

ونتيجة لاقتناع الإدارة البيئية في الجزائر بخصوصية المشاكل البيئية وعدم فعالية وسائل الضبط الإداري بمفردها في مواجهة هذا الجيل الجديد من المشاكل البيئية المتـــشعبة والمعقـــدة، طبقت نظام التحفيز الضريبي لحماية البيئة[4]. ويلاحظ الأستاذ يلس شاوش أن السلطات العمومية لم تعتن بالوسائل المادية والعملية لحماية البيئة إلا ابتداء من التسعينات عندما شرعت تدريجيا في وضع مجموعة من الرسوم الغرض منها مزدوج وقائي وردعي[5].

تتمثل الوظيفة الوقائية للرسوم الإيكولوجية في تشجيع الملوثين للامتثال لأحكام الـــصب وتخفيض التلوث من خلال تطبيق القيمة القاعدية للرسم. ونكون إزاء الوظيفة الردعيـــة للرســـم بتطبيق المعامل المضاعف في حالة عدم الامتثال وفشل النظام التحفيزي.

---

[1] - Martine Rémond-Gouilloud, op. Cit. p, 162.

[2] - Henris Smets, *Le principe pollueur payeur*… op. Cit. p. 341.

[3] - Chikhaoui Leila, *le financement de la protection de l'environnement*. Thèse pour le doctorat de l'université de Paris I en droit, 1996. p, 811.

[4] – أشار وزير تهيئة الإقليم والبيئة في مداخلته أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، بمناسبة تقديم مشروع القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، إلى أن "حماية البيئة لا تقتصر على العقوبات بل تعتمد أيضا على التدابير والتحفيزات، إذ تستفيد المؤسسات الصناعية المستوردة للتجهيزات التي تسمح لها في سياق صناعتها أو إنتاجها بإزالة الغازات الساخنة ولاسيما غاز ثاني وأكسيد الكربون وغاز الكلوروكربون، من التحفيزات المالية والجمركية، كما يستفيد الأشخاص الطبيعيون والمعنويون الذين يقومـــون بأنـــشطة ترقيـــة البيئة، من تخفيض في الربح الخاضع للضريبة حسب الكيفيات المحددة في قانون المالية" الجريدة الرسمية لمداولات المجلـــس الـــشعبي الوطني، السنة الأولى رقم 49. المؤرخة في 28 ابريل 2003 ص. 08.

[5] – د. يلس شاوش بشير، حماية البيئة عن طريق الجباية والرسوم البيئية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعـــة أبـــو بكر بلقايد العدد 1- 2003، تلمسان. ص. 136.

ويعود تأخر اعتماد الرسوم الإيكولوجية في الجزائر إلى جملة من العوامل، منها عوامل سياسية تتمثل في غياب مرجعية سياسة بيئية[1]، وعوامل تتعلق بضعف وعدم اكتمـــال التنظـــيم الإداري لحماية البيئة بسبب عدم استقرار الإدارة المركزية للبيئة[2]، وتـــأخر إحـــداث الهيئـــات الإدارية البيئية المحلية[3] التي تسهر على متابعة تطبيق القوانين خاصة المتعلقة منها بالرســـوم الإيكولوجية من خلال جرد وإحصاء المنشآت الملوثة. كما يعزى هذا التأخر إلى عوامل تتعلـــق بتأخر المؤسسات الاقتصادية العمومية في المجال البيئي[4] ووضعها الاقتـــصادي الـــصعب[5].

---

[1] – تتمثل في تغليب المنطق التنموي على الاعتبارات البيئية، وتفضيل أسلوب التدخل الإداري الانفرادي في معالجة المـــشاكل البيئيـــة، مما أدى إلى تغييب الوسائل الاقتصادية لحماية البيئة، من برامج ورسوم إيكولوجية.كما تم التعرض له في المبحـــث الثـــاني المتعلـــق بالتخطيط البيئي.

[2] – تم تداول مهمة حماية البيئة منذ سنة 1974 أي من تاريخ إنشاء أول لجنة وطنية لحماية البيئة إلى غايـــة 2001 تـــاريخ اعتمـــاد وزارة مستقلة للبيئة لأول مرة في الجزائر، أكثر من إثنى عشر(12) وزارة وكتابة دولة, أي بمعدل أقل من سنتين ونصف عمـــر كـــل وزارة اضطلعت بمهمة حماية البيئة, وهي مدة قصيرة جدا, لتقوم كل وزارة على الأقل بدراسة وتحديد مجـــال تـــدخلها نتيجـــة لتعقـــد المشاكل البيئية وتراكمها.

[3] – لم يتم إحداث المفتشيات الولائية للبيئة إلا سنة 1996، من خلال المرســـوم التنفيـــذي 96-60 المـــؤرخ فـــي 27 جـــانفي 1996 المتضمن إحداث مفتشية على مستوى الولايات. ج. ر. عدد: 07 / 1996.

[4] – على مدار ثلاث عشريات لم تقم الدولة أثناء إنشاء الوحدات الصناعية العامة –المؤسسات الاقتصادية العامة– إلا بتجهيـــز 50 % منها بأنظمة مضادة للتلوث، ولم تقم بتجديد هذه الأنظمة ويوجد معظمها حاليا معطل بسبب قدمها، ونادرة هـــي المنـــشآت التـــي أعيـــد تأهيلها وأغلب تدفقات هذه الوحدات الصناعية تتم مباشرة في الطبيعة. وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، تقرير حول حالة ومستقبل البيئة فـــي الجزائر سنة 2000، ص: 95.

[5] – إضافة إلى تأخر الوحدات الصناعية العامة في مجال معالجة النفايات، فإن الوضيعة المالية والاقتصادية الصعبة التي كانت تعـــاني منها معظم المؤسسات الاقتصادية العمومية، دفعت بالدولة إلى إنقاذ هذه المؤسسات خاصة خلال عشريتي الثمانينات والتسعينات وكذلك تأخر تحرير المؤسسات الاقتصادية العمومية والتي دخلت مرحلتها النشطة مع صدور أول قـــانون تـــوجيهي للمؤســـسات الاقتـــصادية العمومية 88-01، وكذا قانون88-03 المتعلق بصناديق المساهمة، وغيرها من القوانين المتعلقة بالتخطيط وغيرها، واستمرت مرحلة الإصلاح عشرية كاملة، كل هذا التأخر في تحرير المؤسسات الاقتصادية العمومية لم يشجع الدولة لإضافة نفقات إيكولوجية جديدة على كثير من المؤسسات الاقتصادية العمومية التي كانت تتلقى دعما من قبل الدولة لتحديثها وتأهيلها للدخول في مرحلة اقتصاد السوق، هـــذا هو الوضع الذي لم يحمس الدولة بإضافة أعباء مالية أخرى متعلقة بحماية البيئة. وهذا ما يفسر تأخر اعتماد الرسوم الإيكولوجية لغايـــة عام 1991 بصورة مخففة، ولم تدخل مرحلة التشديد إلا بمناسبة قانون المالية لسنة 2002. مما لـــم يحمـــس الدولـــة لفـــرض رســـوم إيكولوجية على المنشآت العمومية الملوثة، نظرا للأثر الاقتصادي السلبي لهذه الرسوم على الصحة المالية لجل هذه المؤسسات العمومية الملوثة التي كانت تعيش على الدعم المباشر للدولة، لذلك فإنه كان من غير المعقول إثقال كاهل ميزانية الدولة بتكاليف إضافية متعلقـــة بإزالة التلوث، كما أن فرض الرسوم الإيكولوجية على المؤسسات العمومية كان سيعرضها لمنافسة أجنبية شديدة، مما ينعكس سلبا على الاقتصاد الوطني برمته.

كل هذه العوامل لم تشجع على فرض وتطور مبدأ الملوث الدافع من خلال الرسوم الإيكولوجية، إلا أن زوال هذه الظـــروف لا يوحي بالضرورة إلى التخلص من كل العقبات، ذلك لأن العقبات الحقيقية لازالت قائمة في مواجهة السياسة البيئية، لأن تحول النظام الاقتصادي من النظام الاشتراكي إلى النظام الليبرالي، يدفع إلى تكون جماعات أو تكتلات اقتصادية ضاغطة، تؤثر على تطـــور مبـــدأ الملوث الدافع، كما أن التسهيلات أو التراخي المعتمد في السياسات البيئية من قبل بعض الدول، يؤثر سلبا على حصول الدول المتـــشددة في المجال البيئي على استثمارات أجنبية، يمكن تسمية هذه الحالة بالتنافس السلبي للاعتبارات البيئية لتشجيع الاستثمار، وأمام الـــضغوط

وقد لا يجد هذا التأخر مبررا له لأن الرسوم الإيكولوجية تعد وسيلة فعالة لمكافحة التلوث في الدول السائرة في طريق النمو، إذ يعتبر الفقه أن ضعف تدخل أجهزتها البيئية يعود إلى نقص الموارد المالية المخصصة ضمن ميزانياتها لمكافحة التلوث، والتي يمكن تعويضها بحصيلة الرسوم على النشاطات الملوثة والنفايات لتغطية نفقات مكافحة التلوث، وبهذا لا تتحول النفقات البيئية إلى أعباء إضافية تأثر على أوجه الإنفاق الأخرى[1].

وبعد تبلور الاقتناع بضرورة اللجوء إلى الوسائل الاقتصادية لحماية البيئة، حدد المشرع الجزائري[2] معدلات الرسوم المطبقة على النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة، وبين إجراءات تحصيلها من خلال المرسوم التنفيذي رقم 93-68[3].

الفرع الثالث: إجراءات تحصيل الرسوم البيئية

لتحصيل الرسوم الناتجة عن النشاطات الملوثة أو الخطرة، تقوم المفتشيات الولائية بإعداد وتحيين قائمة جرد وإحصاء المنشآت المصنفة سنويا، وتحيلها إلى قباضة الضرائب المتعددة قبل الفاتح أفريل من كل سنة[4].

وعند قيام المفتشيات الولائية للبيئة بإحصاء المنشآت ذات النشاطات الملوثة التي تم إنشاؤها حديثا، تقوم بإبلاغ مسيري هذه المنشآت بعملية الإحصاء قبل الفاتح ماي، وتمنح مهلة خمسة (15) يوما للمخاطب بالضريبة من يوم تسلمه البلاغ المتعلق بالجرد، لمنازعة المعلومات التي عرضتها مفتشية البيئة.

الاجتماعية من فقر وبطالة وحاجة ملحة إلى التنمية قد تتراجع الدول، خاصة دول العالم الثالث عن التطبيق الصارم لآليات حماية البيئة ومن بينها الرسوم الإيكولوجية بالدرجة الأولى.

[1] - Gunnars et Emmanuel jiminez, *Maîtriser la pollution dans les pays en développement*, Revue Finances et développement, Mars 1991, Pp. 15-18.

[2] – المادة 117 من قانون 91-25 مؤرخ في 18 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992. ج ر عدد 65- 1991. إذ حدد المعدل الأساسي للرسم السنوي كما يلي:

– 3000دج بالنسبة للمنشآت المصنفة والتي لها نشاط واحد على الأقل خاضع لإجراء التصريح. (وفقا لنص المادة 5 من مرسوم رقم 88-149 مؤرخ في 26 يوليو 1988 يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمها.ج.ر. عدد: 30 لـ 27 يوليو 1988، والملغى بموجب المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة السابق)

– 30.000دج بالنسبة للمنشآت المصنفة التي لها نشاط واحد على الأقل خاضع للترخيص، الذي يؤول إلى الوالي المختص إقليميا أو الوزير المكلف بالبيئة، ويخفض المعدل الأساسي بخصوص المنشآت المصنفة الخاضعة للترخيص التي لا تشغل أكثر من شخصين إلى 6000 دج.

[3] – مرسوم التنفيذي رقم 93-68 المؤرخ في فاتح مارس 1993، والمتضمن كيفية تطبيق الرسم على النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة. ج ر عدد: 1993/14.

[4] - circulaire interministérielle n° 1648 du 18 septembre 1993, *instituant la taxe sur les activités polluantes*.

وفي حالة ما إذا قدم المخاطب بالضريبة معلومات خاطئة، أو قام بإخفاء معلومات مهمة عن مفتشية البيئة تتعلق بتحديد نسبة الرسم وتحصيلها، تقوم المفتشية بتحرير محضر تبين فيه الغرامة التي تساوي مبلغ الرسم المحدد لهذه المنشأة.

يتم سداد مبلغ الرسم المحدد في إشعار الدفع بين فاتح (1) جوان و31 من نفس الشهر أمام قابض الضرائب المتنوعة، وإذا لم يتم تسديد المبالغ المطابقة في الآجال المحددة تضاعف نسبة الرسم بـ 10%. كما يطبق معامل مضاعف يتراوح بين 2 و6 على الأنشطة الخطيرة على البيئة[1]، والتي تكون موضوع نشر خاص[2]. ويبدأ تاريخ فرض الرسوم على النشاطات الملوثة ابتداء من تاريخ الفاتح(1) جانفي 1992.

وأعيد تنظيم كيفية تحصيل الرسوم الإيكولوجية من خلال المنشور الوزاري لسنة 2002[3]، وطبق على كل المنشآت المصنفة الموجودة واعتبر طلب التصريح أو الترخيص المقدم من قبل أصحاب المنشآت الملوثة قرينة قانونية على وجود المنشأة الملوثة[4] في ظل المرسوم القديم، إلا أن المرسوم الجديد 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة دقق في الزمن القانوني الذي يعتد به في تسليم رخصة استغلال المنشأة المصنفة، إذ اعتبر أن المرحلة الأولية يتم فيها إيداع طلب استغلال المنشأة وتنتهي هذه المرحلة بتسليم مقرر بالموافقة المسبقة خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ إيداع الطلب. ولا تعد هذه الرخصة الأولية حجة لمباشرة الاقتطاع لأن أحكام المرسوم الجديد تحيلنا على المرحلة النهائية لتسلم الرخصة[5].

وفي حالة ما إذا اكتشفت الإدارة البيئية منشآت ملوثة أو خطيرة، وغير مصرح بها أو غير مرخص لها، فإنها تقوم بتحرير محضر وتبلغه إلى مسير النشاط الذي يتولى تسديد الرسم لدى محصل الضرائب المختص إقليميا، ويكون الرسم مستحقا بصدد السنة الأولى للنشاط مهما كان تاريخ انطلاق النشاط الفعلي للمؤسسة المصنفة.

ويتم تحديد وعاء الرسم من قبل مصالح إدارة البيئة، وتتولى مصالح الإدارة الجبائية تحصيله، وتضع مديرية الضرائب بالولاية سجلات الضرائب قبل تاريخ 30 سبتمبر من كل

---

[1] – المادة 03 من المرسوم التنفيذي 93-68 السابق.

[2] – المادة 04 من المرسوم التنفيذي 93-68 السابق. لم يصدر المرسوم المنظم لقائمة المعامل المضاعف، ولذلك فهي ليست مطبقة عمليا لحد الآن، ولا تفرض على المؤسسات الملوثة وحتى التي تتجاوز منها الحدود القصوى لعتبات التلوث، إلا القيمة القاعدية للرسم.

[3] – المنشور رقم 17 / وم / م ع ض / م ت ج / ق م 2002 المتعلق بكيفية تحصيل الرسم.

[4] – المادة 2 و3 من المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة السابق الملغى.

[5] – المادة 06 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

سنة، بناء على المعلومات المؤسسة للوعاء وكذا المبلغ المقدمين من قبل مفتشية البيئة للولاية قبل تاريخ 30 أفريل، وتتضمن هذه المعلومات، اسم أو تسمية المنشأة، العنوان الكامل والـــصحيح، والصنف، والمعامل المضاعف المطبق على النشاط.

ويخضع تسديد هذه الرسوم لقواعد دفع الضرائب المستحقة عن طريق الجداول، ويقـــوم محصل الضرائب المختص إقليميا بتحصيل هذه الرسوم، كما يتم مسك الإحصائيات المتعلقة بهذه الرسوم الإيكولوجية من قبل مديرية الضرائب بالولاية، ويتم ضبط هذه الإحصائيات قبل تاريخ 31 ديسمبر من كل سنة.

وفي حالة توقف المنشأة الملوثة عن النشاط يبقى الرسم مستحقا على السنة مهمـــا كـــان تاريخ التوقف عن النشاط الملوث أو الخطير، و يجب على الخاضع للرسم التصريح لدى مـــدير الولاية للبيئة بوقف النشاط الملوث أو الخطير خلال 15 يوما التي تلي الوقف الفعلي، وفي حالة تجاوز هذا الأجل ودخول السنة المدنية الجديدة، يصبح الرسم مستحقا على السنة الجديدة.

أما فيما يتعلق بفض المنازعات المتعلقة بالرسوم الإيكولوجية، فيمكن لأي خاضع للرسم –المنشآت المصنفة– منازعة البيانات أو الحصيلة النهائية المتعلقة بالرسم لدى مـــصلحة الإدارة الجبائية، وإذا تعلق الطعن بتحديد وعاء الرسم تقوم المصالح الجبائية بإرساله إلى مصالح الإدارة المكلفة بالبيئة قصد التكفل به، أما إذا تعلق الأمر بأخطاء مادية فإن مصلحة الإدارة الجبائية تعد هي الجهة المختصة للفصل في هذا الطلب.

المطلب الثاني: تطبيقات نظام التحفيز الضريبي البيئي

يهدف نظام فرض الرسوم الإيكولوجية على المنشآت المصنفة إلى تطبيق تحفيز ضريبي للتأثير على خيارات المؤسسات الملوثة لمكافحة التلوث والمضار (الفرع الأول)، وحثهـــا علـــى اعتماد أساليب للتسيير العقلاني للموارد البيئية (الفرع الثاني)، وتحسين الإطار المعيشي ونوعية الحياة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التحفيزات المالية الخاصة بمكافحة التلوث

أدى التغيير الجوهري للأوضاع والشروع في استكمال البنـــاء القـــانوني والمؤســـساتي لحماية البيئة[1]، إلى اعتماد الجزائر أسلوب متدرج في الصرامة للتعامل مع المنشآت الملوثة من

[1] – مرسوم رئاسي رقم 94– 465 المؤرخ في 25 ديسمبر 1994 والمتضمن إحداث المجلس الأعلى للبيئة و التنمية المستدامة، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 96 –481 المؤرخ في 28 ديسمبر 1996، الذي يحدد تنظيم المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المـــستدامة وعملـــه. ج.ر. عدد: 84 / 1996.

خلال قانون المالية لسنة 2000[1] الذي ضاعف الرسوم المفروضة على النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة، وكرس تطبيق مبدأ الملوث الدافع من خلال إشراك المسؤولين –المنشآت الملوثة– في تحمل جانب من تكاليف الأضرار التي ألحقوها بالبيئة وكذا النفقات المرتبطة بعمليات إعادة تأهيل وإزالة التلويث[2].

كما أقر قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة استفادة المؤسسات الصناعية التي تستورد التجهيزات التي تسمح في سياق صناعتها أو منتجاتها، بإزالة أو تخفيف ظاهرة الاحتباس الحراري والتقليص من التلوث في كل أشكاله، من حوافز مالية وجمركية[3].

تدرج المشرع في تحديد المعدل السنوي للرسم على الأنشطة الملوثة أو الخطيرة تبعا لتصنيف المنشآت المصنفة[4]، إذ حدد قيمة الرسم المطبق على المنشآت الخاضعة للتصريح مبلغ 9.000 دج سنويا، ويخفض هذا الرسم إلى حدود 2000 دج سنويا بالنسبة لهذا الصنف من المنشآت التي لا تشغل أكثر من شخصين. أما بالنسبة للمنشآت المصنفة الخاضعة لترخيص من رئيس المجلس الشعبي البلدي، فحدد أساس الرسم ب 20.000 دج، ويخفض إلى حدود 3000 دج سنويا بالنسبة للمنشآت التي لا تشغل أكثر من شخصين.

وحدد أساس الرسم بالنسبة للمنشآت المصنفة التي تخضع أحد أنشطتها على الأقل لترخيص من الوالي المختص إقليميا، بـ 90.000 دج، ويخفض إلى حدود 18.000 دج سنويا بالنسبة للمنشآت التي لا تشغل أكثر من شخصين.

ويحدد أساس الرسم بالنسبة للمنشآت المصنفة التي تخضع أحد أنشطتها على الأقل لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة، بـ 120.000 دج، ويخفض هذا الرسم إلى 24.000 دج سنويا بالنسبة للمنشآت التي لا تشغل أكثر من شخصين.

- قانون رقم 01 – 20 االمتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.
- المرسوم التنفيذي رقم 98–339 المتعلق للتنظيم المطبق على المنشآت المصنفة وكذا مدونتها.

[1] – قانون 99– 11 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 والمتضمن قانون المالية لسنة 2000. ج.ر عدد: 92 / 1999. عدلت المادة 54 من القانون السابق، المادة 117 فقرة 3 و 4 و 5 من القانون رقم 91– 25 المؤرخ في 18 ديسمبر والمتضمن لقانون المالية لسنة 1992.

ويظهر التشديد والصرامة في قانون المالية لسنة 2000 من خلال مقارنة قيمة الرسم التي تم النص عليها أعلاه من قانون المالية لسنة 1992، وأساس الرسم المنصوص عليه في قانون المالية لسنة 2000 كما سيتم تفصيله أدناه.

[2] – وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، ديسمبر 2001. ص:91–92.

[3] – المادة 76 من قانون 03– 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[4] – يطبق الرسم الإيكولوجي على المنشآت كما هي محددة في المادة 4 و5 من المرسوم التنفيذي 98–339 المؤرخ في 03 نوفمبر 1998، والمتضمن التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة والأنشطة الملحقة بها.

ويمكن مضاعفة مبلغ الرسم المحدد لكل صنف من المنشآت المصنفة السابقة، بمعامل مضاعف يتراوح بين 1 و10، تبعا لطبيعة النشاط وأهميته وكذا نوع وكمية الفضلات والنفايات الناجمة عنه، طبقا للتنظيم الساري المفعول[1].

ولمكافحة التلوث الناجم عن النفط تم تأسيس رسم على الوقود تحدد تعريفته بدينار واحد (1) لكل لتر من البنزين "الممتاز" و"العادي" الذي يحتوي على الرصاص، ويقتطع الرسم ويحصل كما هو الحال بالنسبة للرسم على المنتوجات البترولية. ويتم توزيع ناتج هذا الرسم بالتساوي بين الصندوق الوطني للطرقات والطرقات السريعة، وبين الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

ولمكافحة تلوث المياه أضاف قانون المالية 2003 تأسيس رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي، وربطها بحجم المياه المنتجة ونوع التلوث وحدود القيم المحددة بموجب التنظيم الساري المفعول، وحدد مقدار الرسم المحصل بالرجوع إلى المعدل السنوي المحدد بحسب صنف كل منشاة كما هو مبين أعلاه، ويمكن أن يتضاعف هذا الرسم من 1 و5 تبعا لمعدل تجاوز حدود القيم المتعلقة بقواعد الصب[2].

ومن خلال استقراء مختلف الرسوم التحفيزية المتعلقة بمكافحة التلوث، يمكن تحديدها في الرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية (أولا)، وفي الرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج (ثانيا)، وفي الرسم التكميلي على التلوث الجوي الصناعي (ثالثا)، والرسم المتعلق بالنفايات الحضرية (رابعا)، الرسم التحفيزي المتعلق بتخفيف الضغط على الساحل (خامسا).

أولا: الرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية

يهدف فرض رسوم على النفايات الصناعية والخاصة إلى التشجيع على عدم تخزينها، ولتحقيق هذا الهدف شدد قانون المالية لسنة 2002[3] في قيمة هذا الرسم وحدده بمبلغ 10.500دج عن كل طن مخزون من النفايات الصناعية الخاصة و/ أو الخطرة، وخصص عائدات هذا الرسم ب 10 % لفائدة البلديات، و15 % لفائدة الخزينة العمومية، و75 % لفائدة

---

[1] – المادة 54 من قانون المالية لسنة 2000 السابق.

[2] – المادة 94 من قانون رقم 02– 11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003. ج. ر. عدد: 86/ 2002.

[3] – المادة 203 من قانون رقم 01–21 المؤرخ في 28 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002. ج. ر. عدد: 79 / 2001.

الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث. ويدخل هذا الرسم التحفيزي حيز التنفيذ بعد مهلة ثــلاث (03) سنوات من تاريخ الانطلاق في تنفيذ المنشأة لمشروع إزالة النفايات.

هذه القيمة الباهظة للرسم تدفع المنشآت الملوثة إلى عدم تخزين نفاياتها، خشية تحمــل أعباء مالية كبيرة، وبهذا تتحقق الوظيفة التحفيزية لهذا الرسم.

ثانيا: الرسم التحفيزي لتشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج

أسس قانون المالية لسنة 2002 رسما للتشجيع على عدم تخزين النفايــات الاستــشفائية المتعلقة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية بسعر مرجعي قدره 24.000 دج عــن كل طن من النفايات المخزونة، ويتم ضبط الوزن المعني وفقا لقدرات العلاج وأنماطه في كــل مؤسسة معينة أو عن طريق قياس مباشر. ويتم توزيع حاصل الرسم ب10% لفائدة البلــديات، وب15 % لفائدة الخزينة العمومية، وب75 % لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

وقد منحت مهلة ثلاث (03) سنوات للمستشفيات والعيادات الطبية للتــزود بتجهيــزات الترميد الملاءمة أو حيازتها[1].

ثالثا: الرسم التكميلي على التلوث الجوي الصناعي

تم تأسيس رسم تكميلي لمحاربة التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي علــى الكميــات المنبعثة من المنشآت المصنفة والتي تتجاوز العتبة القانونية المسموح بها للتلوث، ويحــدد هــذا الرسم بالرجوع إلى المعدل الأساسي السنوي المحدد أعلاه بحسب صنف المنشأة. وفــي حالــة تجاوز المنشأة حدود القيم المسموح بها يطبق عليها معامل مضاعف بــين 1 و5 تبعــا لمعــدل تجاوزها لعتبة التلويث[2].

ويتم تخصيص حاصل الرسم ب10 % لفائدة البلــديات، وب15 % لفائــدة الخزينــة العمومية، وب75 % لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث[3].

رابعا: الرسم المتعلق بالنفايات الحضرية

خول المشرع الجزائري للبلديات حرية نسبية في تنظيم بعض الرسوم الإيكولوجيــة[4]،

---

[1] – المادة 204 من قانون رقم 01– 21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002. ج ر عدد: 2001/79.

[2] – لم يصدر منشور وزارة البيئة الذي يوضح كيفية تطبيق الرسم وطريقة تطبيق المعامل.

[3] – المادة 205 من قانون المالية 01–21 المتعلق بقانون المالية لسنة 2002.

[4] –M. Kahloula, *La relative autonomie des APC en Matière de protection de l'environnement*, Idara, volume 5, numéro 1, 1995, P. 11.

ونتيجة للقيمة الزهيدة[1] التي كانت تفرض على رفع النفايات المنزلية، لم تتطور خدمات رفع النفايات ولم يكن بمقدرة البلديات تطوير أساليب معالجة هذه النفايات، إذ لم تكن تكتفي إلا برفع النفايات من المناطق الحضرية وإلقائها في الوسط الطبيعي، لذا جاء قانون المالية لسنة 2002 ليجسد مبدأ الملوث الدافع لمعالجة هذا الوضع، وتم تحديد نسب هذه الرسوم ما بين 500 دج و1.000 دج عن كل محل ذي استعمال سكني، وما بين 1.000 دج و10.000 دج عن كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه، وما بين 5.000 دج و20.000 دج على كل أرض مهيأة للتخييم والمقطورات، وما بين 10.000 دج و100.000 دج عن كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

ويتم تحديد هذه الرسوم وتطبيقها على مستوى كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي، وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية[2]. ويكلف المجلس الشعبي البلدي في أجل أقصاه ثلاث (03) سنوات ابتداء من تاريخ أول يناير 2002، بعملية التصفية والتحصيل المتعلقة برفع القمامة المنزلية[3].

لقد نص المشرع على تقديم الدعم المالي لمختلف المراحل التي يمر بها نشاط التخلص من النفايات، بدءا بتجميع النفايات ونقلها وتخزينها وإزالتها أو كل الخدمات الأخرى المتعلقة بتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، ويتمثل هذا الدعم في حق القائمين بهذه النشاطات وعبر مختلف مراحل التخلص من النفايات، الاستفادة من تحصيل الضرائب والرسوم والأتاوى التي تحدد قائمتها ومبلغها عن طريق التشريع المعمول به، والذي لم يصدر بعد[4]، كما تمنح الدولة

– إذ نصت المادة 46–2 من القانون 83–03 المتعلق بالبيئة على أنه يمكن للبلدية تأسيس إتاوات (Redevances) موجهة لتغطية النفقات الإضافية لتصريف المياه القذرة، كما نصت المادة 07 من المرسوم 84–378 على أن يقوم المجلس الشعبي البلدي بجمع الأزبال المنزلية، مقابل إتاوة يتكفل بها الوكيل.

- Voir également, B. YELLES Chaouche, *Pour une revalorisation des ressources Financières locales*, Idara, Volume 5, numéro 1, 1995.

[1] – نص قانون المالية لسنة 1993 على الرسم المتعلق برفع القمامة المنزلية، والذي يتراوح مبلغه مابين 150 دج إلى 500 دج سنويا ويمكن أن يرفع إلى حد 2000 دج بالنسبة للمنشآت الصناعية الملوثة، ونص أيضا على الرسم المتعلق بالتفريغ في المجاري الحارة والذي يقدر ب10% بدون رسوم (Hors Taxe) المفروض على المياه الصالحة للشرب والصناعية المستهلكة.

[2] – المادة 11 من قانون01–21 السابق، المعدلة للمادة 263 مكرر2 من قانون الضرائب والرسوم المباشرة.

[3] – المادة 263 مكرر 3 من قانون 01–21 المتضمن قانون الملية لسنة 2002 السابق، وأحال بيان ذلك على التنظيم الذي لم يصدر.

[4] – المادة 51 من قانون 01– 19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

زيادة على الامتيازات السالفة، إجراءات تحفيزية قصد تشجيع تطوير النشاطات المرتبطة بجمع النفايات وفرزها ونقلها وتثمينها وإزالتها[1].

خامسا: الرسم التحفيزي المتعلق بتخفيف الضغط على الساحل

لتخفيف الضغط والتدهور الكبير الذي يشهده الشريط الساحلي في الجزائر، وبقصد تشجيع منشآت نظيفة أقر قانون الساحل نظاما تحفيزيا اقتصاديا وجبائيا يشجع تطبيق التكنولوجيات النظيفة وغير الملوثة ووسائل أخرى متعلقة بإدراج تكلفة المدخلات الإيكولوجية، والمنصوص عليها في إطار السياسة الوطنية المندمجة والتنمية المستدامة للساحل والمناطق الشاطئية[2].

كما تضمن التحفيز المتعلق بتحويل ضغط النشاطات الملوثة على الشريط الساحلي، استفادة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمنتجة في ولايات الجنوب والهضاب العليا والمستفيدة من الصندوق الخاص لتنمية ولايات الجنوب الكبرى والصندوق الخاص بالتنمية الاقتصادية للهضاب العليا، بتخفيض على مبلغ الضريبة المطبقة على أرباح الشركات المستحقة على الأنشطة المتعلقة بإنتاج المواد والخدمات المقامة على مستوى هذه الولايات، يقدر ب 15٪ لفائدة النشاطات الاقتصادية المزاولة في ولايات الهضاب العليا، و20٪ لفائدة ولايات الجنوب، وذلك لمدة خمس (05) سنوات ابتداء من أول يناير 2004، وتستثنى من هذا التخفيض المؤسسات العاملة في مجال المحروقات[3].

الفرع الثاني: النظام التحفيزي الخاص بالتسيير العقلاني للموارد البيئية

تضمن نظام التحفيز المالي الخاص بتشجيع التسيير العقلاني للموارد البيئية، جملة من الامتيازات تضمنها قانون المياه الملغى[4]، ولم يتضمن القانون الجديد للمياه النص على هذه

---

[1] – المادة 52 من قانون 01– 19 المتعلق بالنفايات السابق.

[2] – المادة 36 من قانون 02– 02 المؤرخ في 05 فيفري 2002 والمتعلق بحماية وترقية الساحل. ج ر عدد: 2002/10.

[3] – المادة 08 من قانون 03– 22 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003 المتضمن لقانون المالية لسنة 2004. ج.ر. عدد: 2004/83، والتي لم يتم اعتمادها بعد.

[4] – تضمنت هذه الامتيازات منح إعانات وامتيازات العمليات المتعلقة بالتنمية وإقامة التكنولوجيات أو تعديلها والأساليب والمعدات أو التجهيزات وكذا التغييرات داخل المنشآت الصناعية التي تؤدي إلى الحد من استعمال الماء واستهلاكه، أو من نسبة تلوث المياه المستعملة، وعمليات التشجير والتهيئة الغابية الهادفة إلى حماية الموارد المائية والمحافظة عليها، وأشغال مكافحة انجراف التربة، وتشجيع إحداث منشآت صغيرة لتعبئة المياه، وعمليات تثمين المياه من أجل استعمال الأتربة استعمالا أمثل. كما يمكن أن تشمل الإعانات والامتيازات إضافة إلى العمليات السالفة، عمليات تهيئة مياه الشرب وتحلية مياه البحر، وتصفية المياه من الفضلات، ووضع أنظمة وأساليب لإعادة استعمال المياه المترسبة، وكذا الأبحاث العلمية التي تهتم بقطاع المياه. المادة 141 مكرر 1 من قانون 83– 17

التحفيزات[1]، وطبق نظم متعددة لحماية الموارد المائية منها نطاق الحماية الكمية، ومخططـــات مكافحة الحث المائي، ونطاق الحماية النوعية، وتدابير الوقاية والحماية من التلــوث، وتـــدابير الوقاية من الفيضانات[2].

الفرع الثالث: التحفيزات المالية الخاصة بتحسين إطار المعيشة ونوعية الحياة

تشمل الطائفة الثالثة من التحفيزات المالية مختلف أشكال التحفيزات والدعم التي تهـــدف إلى تحسين إطار المعيشة ونوعية الحياة، إذ نص قانون حماية البيئة والتنمية المـــستدامة علـــى استفادة كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم بأنشطة تندرج ضمن ترقية البيئة، من تخفيض فـــي الضريبة المفروضة على الأرباح[3].

ومن أجل القضاء على تشوه البيئة والمحيط الناتج عن الاستعمال المفرط واللاعقلانـــي للأكياس البلاستيكية، تم تأسيس رسم قدر ب 10.50 دج للكيلـــوغرام الواحـــد علـــى الأكيـــاس البلاستيكية المستوردة أو المصنوعة محليا، وتدفع حصائل هذا الرسم لحساب الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، ويوزع حاصل هذا الرسم ب 50٪ لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالـــة التلوث، و20٪ لفائدة ميزانية الدولة، و30٪ لفائدة البلديات[4].

وحفاظا على التراث الثقافي للأمة، نص القانون المتعلق بحماية التراث الثقافي على أنه يستفيد الملاك الخواص للأملاك الثقافية العقارية التي تجري عليها عمليات صيانة أو تـــرميم أو تأهيل أو حفظ أو تثمين، من إعانات مالية مباشرة أو غير مباشرة تقدمها الدولة، كما يمكـــن أن يستفيد من هذه الإعانات المقاولون أو المتعهدون بالترقية العقارية عندما ينجزون أشغال ترميم أو إعادة تأهيل أو حفظ ممتلكات ثقافية عقارية محمية بمقتضى قانون التراث الثقافي[5].

كما يمكن أن يستفيد الملاك الخواص للممتلكات الثقافية العقارية المصنفة، أو المقتـــرح تصنيفها؛ والتي تتطلب أشغال صيانة وحماية فورية، من إعانات الدولة أو الجماعـــات المحليـــة

المتعلق بالمياه المعدل والمتمم، بالأمر رقم 96- 13 المؤرخ في 15 يونيو 1996، ج.ر. عدد: 37/ 1996. والملغى بموجب القـــانون 05-12 المتعلق بالمياه والمؤرخ في 4 أوت 2005. ج.ر عدد60.

[1] – القانون 05-12 المتعلق بالمياه السابق.

[2] - المواد من 30 إلى 55 الواردة ضمن الباب الثالث من قانون 05-12 المتعلق بالمياه السابق.

[3] – المادة 77 من قانون 03- 10 المتعلق بحماية البيئة والتنمية المستدامة.

[4] – المادة 53 من قانون 03- 22 المتضمن قانون المالية لسنة 2004، السابق.

[5] – المادة 82 من قانون رقم 98- 04 المؤرخ في 15 يونيو 1998، والمتعلق بحماية التراث الثقافي. ج.ر. عدد: 44/ 1998.

لدعمها وتقويتها. كما يمكن أن يستفيد ملاك العقارات الواقعة ضمن منطقة حماية الأملاك الثقافية العقارية من إعانات، إذا كان لهذه العقارات قيمة فنية وثقافية[1].

وتقدم هذه الإعانة المالية في شكل مساهمة بالتناسب مع تكلفة الأشغال دون أن تتجاوز نسبة 50٪ من الكلفة الإجمالية لأشغال الترميم أو إعادة التأهيل التي قام بها المالك. وتساهم الدولة بنسبة تتراوح ما بين 15٪ و50٪ في النفقات الإضافية التي قد يستوجبها ترميم الزخارف الخارجية أو الداخلية للملك الثقافي[2].

كما يستفيد المالكون الخواص لعقارات تستوجب أعمال ترميم أو إعادة تأهيل ومدرجة ضمن قطاع محفوظ ولو كانت غير مصنفة من إعانات مباشرة أو غير مباشرة من الدولة والجماعات المحلية، ولا يقدم أي دعم لأعمال الصيانة العادية[3].

وتستفيد الممتلكات الثقافية المصنفة أو المقترح تصنيفها والتابعة لأملاك الدولة العمومية أو الخاصة وللجماعات المحلية، من مختلف أشكال التمويل لأشغال الترميم، بشرط اقتراح برامج تراعي استعمال أو إعادة استعمال هذه الممتلكات الثقافية وإدماجها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية[4].

المطلب الثالث: تقييم مدى فعالية الرسوم الإيكولوجية

يعتري النظام الجبائي البيئي جملة من النقائص والثغرات التي ينبغي إصلاحها أو إعادة النظر فيها من أجل تفعيل الطابع التحفيزي للجباية البيئية، وتتمثل هذه الثغرات في اختلال وعدم وضوح أهداف توزيع حصيلة الجباية البيئية (الفرع الأول)، ونتيجة لعدم وضوح الدافع الحقيقي للرسوم البيئية فإنها تفقد أثرها التحفيزي (الفرع الثاني)، ولكونها أعباء مالية إضافية فإنها تؤثر على الوضعية المالية الهشة للكثير من المؤسسات الاقتصادية، مما يستدعي إيجاد مرونة في تطبيقها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: غموض أهداف النظام الجبائي البيئي

إذا انطلقنا من التعريف الذي يعتبر بأن مبدأ الملوث الدافع هو عبء اقتصادي موضوعي، يفرض على الملوث الفعلي أو الاحتمالي، فإن العلوم الاقتصادية قدمت تصورات

---

[1] – المادة 83 من قانون 98- 04 المتعلق بالتراث الثقافي.

[2] – المادة 84 من قانون 98-04 المتعلق بالتراث الثقافي السابق.

[3] – المادة 86 من قانون 98- 04 المتعلق بالتراث الثقافي السابق.

[4] – المادة 85 من قانون 98- 04 المتعلق بالتراث الثقافي السابق.

نظرية عن كيفية تقدير وتوزيع حصيلة الملوث الدافع، إذ نجد وعلى سبيل المثال بأنها أدرجت ضمن تحديد كلفة الموارد الطبيعية المستخدمة في عملية التنمية، ثلاثة عناصر يتضمنها الرسم الإيكولوجي وهي:

- التكلفة الهامشية لاقتلاع واستغلال المورد الطبيعي،
- التكلفة الهامشية للأضرار الناتجة عن استغلال هذا المورد الطبيعي كتدهور الوظائف الإيكولوجية والمناخية للغابة مثلا.
- التكلفة الهامشية لضياع المورد غير القابل للتجديد للأجيال القادمة[1].

إلا أنه من خلال تحليل طريقة توزيع حصيلة الرسوم الإيكولوجية المنصوص عليها في قانون المالية لسنة 2002، نجد بأنها لم توجه لتغطية أوجه الإنفاق الثلاثة لكلفة الموارد الطبيعية المستخدمة في عملية التنمية، والمصاريف المتعلقة بتنفيذ التحاليل والخبرات الضرورية لتطبيق الأحكام الخاصة بالمنشآت المصنفة[2]، والتلوث غير المشروع[3].

كما أن حصيلة الرسوم الإيكولوجية لم تخصص كلها لحماية البيئة ومكافحة التلوث، إذ تم تخصيص 75% منها للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، و25 % المتبقية موزعة بين البلديات والخزينة العامة، وأما بالنسبة للرسم الخاص بالتشجيع على عدم تخزين النفايات الصناعية أو الخاصة وكذا النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج، والرسم التكميلي على التلوث الجوي ذو المصدر الصناعي، نجد بأن النصوص المنظمة لها لم توضح بأن البلديات والخزينة العامة ملزمة بإنفاق نسبة 25 % من حصتها في مجال مكافحة التلوث.

كما أن الرسم المطبق على الوقود غير موجه بصورة كلية لأغراض إيكولوجية، ذلك أن 50 % من حصيلة الجباية المحصل عليها من هذا الرسم موجهة إلى الصندوق الوطني للطرقات والطرقات السريعة؛ أي لمجال لا يتعلق بمكافحة التلوث وحماية البيئة.

ويؤدي هذا الإنفاق لوعاء الجباية الإيكولوجية في غير المجال الإيكولوجي إلى إبعاد الرسوم الإيكولوجية عن أهدافها الحقيقية المتمثلة في حماية البيئة، وتقليص الموارد المالية لمكافحة التلوث وإضعاف الاستثمار في مجال محاربة التلوث، مما يتولد عنه الحاجة إلى فرض

---

1 -Gertrude Pieratti, op. Cit. P, 442.

2 – المادة 27 من قانون 03– 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

3 – المادة 3 من المرسوم التنفيذي 01– 408 المؤرخ في 13 ديسمبر 2001 المتعلق بالصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث. ج ر عدد: 2001/87.

رسوم إيكولوجية جديدة، ويؤدي هذا الوضع بدوره إلى تضخم الرسوم الإيكولوجية ممـا يعيـق تحقيق التنمية الاقتصادية.

نظريا يهدف تطبيق النظام الإمتيازي للرسوم من خلال المعامل المضاعف من 1 إلـى 10 –والذي لم يؤسس بعد[1]–، إلى التأثير على المؤسسات الملوثة التي تعمل في نفس القطاع، لأن قيمة الرسم تكون مضاعفة بحسب المعامل المطبق عليها تبعا لدرجة تخطيها لعتبة التلوث، بينما يطبق الرسم في صورته القاعدية بالنسبة للمنشآت التي لم تتجاوز عتبة التلوث.

ويرى الفقه أن تطبيق "النظام الإمتيازي للرسوم" يؤثر بصورة مباشرة على تـصرفات المنتجين أصحاب المنشآت المصنفة، وعلى المستهلكين من خلال التأثير غيـر المباشـر علـى أسعار السلع والخدمات[2].

ويبرز تأثير فارق الرسم المحصل من منشأتين تعملان في نفس القطاع، على كلفة السلع أو الخدمات المعروضة؛ إذ تتأثر أسعار سلعهما بفعل الفارق في الضرائب المفروضة على كـل منهما، الأمر الذي يؤدي إلى ميل المستهلكين للسلع أو الخدمات الأقل ثمنا.

إلا أن هذا التأثير في سلوك المنتج والمستهلك معا لا يكون حقيقيا، إلا إذا كانت حصيلة الرسم بالمعامل المضاعف تعادل أو تقترب من كلفة الاستثمارات التي تبذلها المؤسسة المحترمة للتنظيمات البيئية المتعلقة بالتلوث. وإذا لم يحقق المعامل المضاعف هذه الموازنة فإن المؤسسة المحترمة للتنظيمات البيئية والتي لم تدفع فارق الامتياز الضريبي، تكون كلفة استثماراتها فـي مجال المحافظة على البيئة أعلى من فارق الامتياز الضريبي. وبذلك تحدث في مثل هذه الحالات نتيجة عكسية تماما، إذ تكون سلع المؤسسات التي لم تمتثل للشروط البيئية الصارمة وطبق عليها المعامل المضاعف، أقل تكلفة من المؤسسات التي طبق عليها قيمة الرسـم القاعـدي وقامـت باستثمارات معتبرة في مجال المحافظة على البيئة، وفي هذه الحالة سيختار المستهلك السلعة أو الخدمة الأقل تكلفة، وبهذا تعاقب المنشأة أو المنشآت التي التزمت بالتدابير البيئية الصارمة.

فإذا ضربنا مثالا حسابيا بسيطا يتعلق بأساس الرسم المطبق على المنشآت المصنفة التي تخضع أحد أنشطتها على الأقل لترخيص من رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما هو محدد فـي المرسوم التنفيذي رقم 98–339 المتعلق بالمنشآت المصنفة، والمحـدد ب 20.000 دج، فـإذا

[1] – ولا يكفي لتأسيس المعامل المضاعف إصدار نص خاص به فقط، وإنما يستدعي توفير مجموعة من الشروط الموضوعية من إطار بشري متخصص ومخابر ومعدات للكشف بصفة دورية عن مدى امتثال المنشآت المصنفة لأحكام الصب، لأنه بناء علـى مخالفتهـا أو امتثالها للتدابير البيئية يتحدد المعامل المطبق عليها.

[2] - Chikhaoui Leila, op. Cit. p, 811.

فرضنا أن المعامل المضاعف الأقصى هو 10، ستصبح قيمة الرسم المستحق على المنشأة غير الممتثلة للتدابير البيئة 200.000 دج، وإذا حاولنا تقييم ما يمكن أن ينجزه هذا المبلغ لإزالة التلوث، لوجدنا أنه لا يكفي لشراء أبسط معدات التصفية، وبذلك فالمؤسسة الممتثلة للقواعد البيئية والتي طبق عليها الرسم القاعدي المقدر ب 20.000 دج تكون قد استثمرت أضعاف مبلغ ما دفعته المؤسسة غير الممتثلة التي طبق عليها أقصى حد للمعامل المضاعف.

هكذا تتلاشى مصداقية التحفيزات الضريبية البيئية، وتؤثر على بقية المنشآت بعدم الإقدام على الامتثال للأحكام البيئية، ويتضاءل مجهود وحماس المؤسسات في الاعتناء بأساليب الإنتاج النظيفة.

إن أثر سياسة الأسعار وتنافسيتها ينتقل من المستوى الداخلي إلى المستوى الدولي، وبذلك يزداد التأثير على قناعات أصحاب المؤسسات الملوثة، إما لصالح تطبيق شروط إنتاج نظيفة أو إهمالها، وبناء على ذلك يتحدد فشل أو نجاح نظام التحفيز الضريبي، ولهذا السبب يجب أن لا يكون هذا الأسلوب هو الوحيد المطبق من أجل إنجاح السياسة البيئية[(1)].

كما يتبين من خلال استقراء الأحكام المتضمنة لكيفية تحصيل وتوزيع الرسوم الإيكولوجية أنه ليس هناك تصور واضح لطريقة تجميع وصرف هذه الاعتمادات لخدمة الأجيال القادمة، ومنه تظل فكرة الموازنة بين الأجيال في استغلال الموارد الطبيعية مجرد فكرة نظرية.

الفرع الثاني: مبدأ الملوث الدافع أم مبدأ المستهلك الدافع؟

رغم أهمية مبدأ الملوث الدافع من الناحية المالية والاقتصادية في إيجاد موارد مالية لمباشرة الأعمال الوقائية والأعمال التدخلية لحماية البيئة، إلا أنه يعتريه نوع من عدم الوضوح في تحديد المخاطب الحقيقي به، ذلك أن تأثيره يتراوح بين الملوث والمستهلك.

فإذا كان الملوث هو الدافع من خلال النص القانوني، فإنه ليس إلا الدافع الأول، لأنه يدرج كلفة الرسوم الإيكولوجية ضمن ثمن السلعة أو الخدمة النهائية التي يقدمها، وبذلك يصبح الدافع الحقيقي هو المستهلك، لأن أي نشاط صناعي ملوث هو موجه لصالحه.

هذه الوضعية تؤدي إلى مشاركة كل المستهلكين في تمويل إزالة التلوث –مبدأ الملوث الدافع– وبالتالي إلى فقدان الرسم لأية قوة رادعة، لأن أي مؤسسة لن تكون متحفزة لاتقاء الأضرار البيئية، وبذلك يرى الفقه أنه لا يمكن توخي أي نمو للوعي البيئي، نتيجة لاسترداد

[1] - Chikhaoui Leila, op. Cit. p, 813.

تكلفة الرسم من قبل المنتج للسلعة أو الخدمة، وشعور المستهلك بأنه يدفع ثمن تلويثه[1].

إن استعادة الملوث لما دفعه من جراء التلويث لا يحفزه على بذل عناية فائقة في البحث عن أفضل الأساليب والطرق لتخفيض التلوث، لذلك يرى الفقيه بريور M.Prieur بـأن تطبيـق الرسم بدون تناسب مع درجة التلويث التي تحدثها المؤسسة، لا يدفع بالصناعيين إلى البحث عن طرق للتقليل من التلوث، وفي هذه الحالة يكون الأثر التحفيزي للرسم منعدم[2].

وبذلك نتحول من الملوث الدافع إلى المستعمل الدافع الذي لا يستخدم المـوارد البيئيـة بعقلانية إلا إذا طبق السعر الحقيقي للسلعة أو الخدمة. إلا أن تطبيق التكلفة الحقيقيـة للمـوارد البيئية على المستهلكين من الطبقات الاجتماعية المحرومة أو ذات الدخل الـضعيف، وحتـى لا يكون تحسين البيئة على حساب المستهلكين ذوي الدخل الضعيف وجب القيام بمراجعة شـمولية للسياسة الضريبية.

وتتمثل هذه المراجعة في البحث عن أنجع السبل للتطبيق الموضوعي لمبـدأ المـستعمل الدافع، من خلال تحفيز المستهلك إلى احترام البيئة ومراعاة ظروفه وأوضاعه المعيـشية، لأن البحث عن تطبيق التكلفة الحقيقية للتلوث الذي يتسبب فيه المستعمل تؤدي إلى تضخم الرسـوم على المواد الاستهلاكية.

ولتحقيق الموازنة بين حماية البيئة وحماية المـصالح الاجتماعيـة للمـستهلك وجـب تخصيص عائدات هذه الرسوم على مجالات محددة كالصحة والتعليم والضمان الاجتماعي، كما يمكن اعتماد أسلوب آخر يتعلق بتحويل بعض الرسوم المفروضة على المواد الاستهلاكية إلـى رسوم إيكولوجية عوض فرض رسوم إيكولوجية جديدة.

تؤثر السياسة الضريبية الإيكولوجية المعتمدة في الجزائر سلبا على الوضع الاجتمـاعي للمستهلكين وعلى الوضع الاقتصادي والمالي للمؤسسات الاقتصادية، لذلك وجب التعامل مع مبدأ المستعمل الدافع بمرونة وعقلانية لتجاوز مرحلة الاندفاع والحماس الذي صاحب تأسيس وتطبيق مبدأ الملوث الدافع ابتداء من المرحلة الثانية التي عرفت تشديدا في تطبيق مبدأ الملوث الدافع.

الفرع الثالث: ضرورة اعتماد المرونة في تطبيق مبدأ الملوث الدافع

لا تخلو الرسوم الإيكولوجية من الآثار السلبية على الحياة الاقتصادية والاجتماعية، لأنها تعتبر زيادة في تكلفة الإنتاج والتي تؤثر بدورها على الأسعار، وفـي الأخيـر علـى التجـارة

---

1 - Martine Remond-Guilloud, op. Cit. p. 163.
2 -Michel Prieur, *droit de l'environnement*, 4° éditions, DALLOZ-2001, p. 140.

والمبادلات الدولية والقدرة التنافسية للمؤسسات الاقتصادية.

وأشار تقرير منظمة التعاون الأوربي "O.C.D.E"، أن أثر الرسوم الإيكولوجية على التجارة والمبادلات الدولية، يختلف بحسب ما إذا كنا بصدد دولة متطورة تؤثر في السوق أو دولة لا تؤثر فيه. وإذا كنا بصدد دولة قوية اقتصاديا ولم تقم بفرض الرسوم الإيكولوجية، فإن منتجاتها ستنافس منافسة شديدة لمنتجات الدولة التي تفرض رسوم إيكولوجية على نفس النشاطات الصناعية، وبهذا يتأثر اقتصاد الدول المؤسسة لهذه الرسوم الإيكولوجية. كما يؤثر التنظيم الضريبي على مردودية المؤسسات على الأمد الطويل بسبب ارتفاع تكاليف الإنتاج، ويؤثر تبعا لذلك على قرار اختيار المؤسسات للدول التي تستثمر فيها[1].

ونتيجة لهذه الاعتبارات استفادت المؤسسات الاقتصادية الأوربية خلال فترة طويلة من التطبيق المرن لمبدأ الملوث الدافع، إذ بلغ حجم المساعدات المالية للمنشآت الملوثة سنة 1977 نسبة 45% من نفقات إزالة التلوث وانخفض سنة 1991 إلى حدود 15 % [2]، وبذلك طبق مبدأ الملوث الدافع بطريقة برغماتية، من أجل المحافظة على المصالح الاقتصادية لهذه الدول. وشملت هذه الإعانات المالية قطاعات عديدة منها الفلاحة[3] والصناعة من خلال استفادة الملوثين من جراء احترامهم وامتثالهم للمقاييس البيئية، وتحقيقهم لنسب تلوث أدنى من العتبة القانونية للتلوث[4].

وعلى الرغم من أن هذه الإعانات تتنافى مع مبدأ الملوث الدافع نظرا لتكريسها للحق في التلوث الذي يتعارض مع مفهوم التنمية المستدامة[5]، إلا أن منظمة التعاون والأمن الأوربي سمحت بدفع إعانات للملوثين في شكل دعم مالي وامتيازات ضريبية وإجراءات أخرى، واعتبرت بأن هذا الدعم لا يتنافى مع مبدأ الملوث الدافع إذا منح خلال فترات انتقالية أو اختص بمناطق محددة[6].

---

[1] - O.C.D.E, *L'influence des écotaxes sur les échanges inter nationaux*, Problème économiques, n° 2-474 du 29 mai 1996, Pp. 23-26 ; v. aussi Nicoletti. G et Oliviera- Martin. J, *effets globaux de l'écotaxe européenne*, Revue économique n° 3, mai 1994, Pp. 931-946.

[2] - Henri Smets, op. Cit. p. 341.

[3]- Ibid, p. 344.

قدمت ألمانيا إعانات مالية في المجال الفلاحي للفلاحين الذين يتخلون عن استعمال النترات Nitrate في المناطق الزراعية التي تتواجد بها مخزونات مائية جوفية كبيرة، وذلك تعويضا عن الخسارة الاقتصادية التي يتلقاها الفلاح نتيجة لعدم استخدام الأسمدة المكونة من النترات.

[4] - Henri Smets, op. Cit. p.345.

[5] - Gertrude Pieratti, op. Cit. p. 443.

[6] - Michel Prieur, op. Cit. p. 137. "*Recommandation du 14 novembre, 1974*, C (74.223).

وترتيبا على ما سبق تطرق النقاش المتعلق بمشروع قـانون حمايـة البيئـة والتنميـة المستدامة إلى ضرورة مراعاة الظروف الدولية المتعلقة بتطبيق بنود اتفاقية ريو ديجانيرو والتي من بينها مبدأ الملوث الدافع، والتي تجعل الدول الأكثر تلويثا في العـالم تميـل إلـى التماطـل والتنصل من هذه الأحكام إذا تعارضت مع مصالحها الاقتصادية، لذلك ينبغـي علـى الجزائـر مراعاة مصلحتها الاقتصادية في تطبيق مبدأ الملوث الدافع على المؤسسات الاقتـصادية[1]، لأن التطبيق الصارم لمبدأ الملوث الدافع قد يؤدي إلى إفلاس المؤسسات الاقتصادية مما يعني نضوب الموارد الضريبية الإيكولوجية مستقبلا.

ووعيا منها بهذه المعطيات الموضوعية لجأت وزارة تهيئة الإقليم والبيئة إلـى تطبيـق نظام تحفيزي اتفاقي من خلال عقود حسن الأداء البيئي، والذي تحصل من خلالـه المؤسـسات الاقتصادية التي تمتثل إلى التدابير العقدية الموقعة بينها وبين وزارة البيئة من دعم مالي خـلال الفترة المحددة في العقد، إلا أن حداثة وضبابية هذا الشكل من الدعم الممنوح للمؤسسات الملوثة، لا يسمح بتقدير مدى مرونة الوزارة في تطبيقها لمبدأ الملوث الدافع[2].

ولتجاوز التضارب والتباين الحاصل على المـستوى الـداخلي فـي اعتمـاد الرسـوم الإيكولوجية، يقوم صندوق النقد الدولي (F. M. I)[3] منذ سنة 1991 بالبحث عن آليات للتنسيق بين مختلف السياسات الوطنية الداخلية في مجال الرسوم الإيكولوجية، من خلال دراسـة أثـر السياسة الماكرواقتصادية علـى الـسياسة البيئيـة، وأثـر الـسياسة البيئيـة علـى الـسياسة الماكرواقتصادية"Macro économique". كما يقوم الصندوق بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) وصندوق البيئة الدولي (F.E.M)، بتقديم مساعدات للدول النامية، لحثها على اعتماد النظام الضريبي كوسيلة لحماية البيئة. تتمثل هذه المساعدات في هبـات أو قـروض أو تسهيل نقل التكنولوجيا النظيفة إلى دول العالم الثالث، والتي من بينها الجزائر التـي اسـتفادت الجزائر من بعض هذه الإعانات[4].

– كما تضمن التصرف الموحد الأوربي l'acte unique européen، عدة استثناءات على مبدأ الملوث الدافع. راجع المرجـع الـسابق ص. 138.

[1] – تدخل النائب سليم شاكور، خلال مناقشة مشروع قانون المتعلق بحماية البيئة والتنمية المـستدامة، الجريـدة الرسـمية لمـداولات المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى رقم 49. المؤرخة في 28 أبريل 2003 ص. 15-16.

[2] – هذا الجزء المتعلق بعقود حسن الأداء البيئي وطرق الدعم المقدمة للمؤسسات الملوثة، سيتم تناولها بالتفصيل في الفصل الثاني مـن هذا القسم.

[3] -F.M.I, *La politique macro économique peut être mise au service de l’environnement mondial*, Bulletin du F.M.I, Pp. 263-266.

[4] – أشار المخطط العملي الوطني للبيئة (P.N.A.E) إلى اعتماده ستة (06) محاور ذات أولوية، من بينها إحياء التعاون الدولي.

يقترح صندوق النقد الدولي إلى جانب تشجيع اعتماد نظام ضريبي بيئي داخلي، اعتماد نظام ضريبي دولي لحماية البيئة العالمية، لتكون مصدرا لتمويل عمليات القضاء على التلوث العالمي. ويتمثل هذا النظام في تنازل الدول عن جزء من سيادتها الضريبية لصالح هيئة دولية، إلا أن هذا الاقتراح يبدو صعب المنال حتى على المستوى القاري، لأن الأمر يتعلق بإرادة الدول في التنازل عن جزء من سيادتها الضريبية[1].

ونظرا للتكاليف الباهظة التي تستدعيها عمليات التدخل لمكافحة التلوث وحماية البيئة، أنشأت حسابات خاصة للميزانية تسعى لتحقيق أهداف الإستراتيجية الوطنية في مجال حماية البيئة، والتي يتم تغذية جزء منها بحصيلة هذه الرسوم الإيكولوجية المفروضة على المؤسسات الملوثة.

المطلب الرابع: نظام الصناديق الخاصة بحماية البيئة

أقر المشرع الجزائري أسلوب الحسابات الخاصة للميزانية، مما استوجب بيان النظام القانوني لهذه الحسابات الخاصة (الفرع الأول)، ولإيجاد مصادر تمويل كافية لتغطية نفقات مختلف العمليات المتعلقة بتطبيق السياسة الوطنية في مجال حماية البيئة، استحدثت مجموعة من الحسابات الخاصة؛ منها ما يهم مجال حماية البيئة بصورة مباشرة وغير مباشرة (الفرع الثاني)، ونظرا لما ينتظر من هذه الصناديق وجب مناقشة مدى فعاليتها في تحقيق أهداف السياسة البيئية (الفرع الثالث).

تضمن الاتفاق المبرم بين ديوان التعاون الألماني(GTZ) والجزائر، مشروعين أولهما يتعلق بتعزيز قدرات تدخل المصالح البيئية، والمشروع الثاني يتعلق بالتكوين في مجال النفايات الصلبة والمياه القذرة.

- Ministère de l'intérieur, Environnement, enjeux, défis, Revue des collectivités locales, n°2, Juin 1997. Alger. P. 23

وشمل الاتفاق المبرم مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير (BIRD) إدخال مشروع مراقبة التلوث الصناعي حيز التنفيذ. مرسوم رئاسي رقم 96-446 مؤرخ في 16 ديسمبر 1996، يتضمن الموافقة على اتفاق القرض رقم 4034 أل، الموقع في 19 يونيو 1996، بواشنطن بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و البنك الدولي للإنشاء والتعمير، فنجد تمويل مشروع مراقبة التلوث الصناعي.ج ر عدد 80-1996.

وشمل الاتفاق المبرم مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD)، تعزيز قدرات الهيئات البيئية، وإنشاء المخابر، ووضع نظام لجمع وتوزيع المعلومات في مجال البيئة. وشمل الاتفاق المبرم مع صندوق البيئة الدولي (FEM)، تمويل معدات مراقبة التلوث على مستوى الموانئ البحرية. ونص الاتفاق المبرم مع برنامج المساعدة التقنية من أجل البيئة للبحر المتوسط (METAP) بانطلاق دراستين أولهما تتعلق بوحدة الورق والسيلولوز بمستغانم وبابا علي، وثانيها تتعلق بتسيير المياه.

[1]- Caroline London, *Instruments économiques et droit communautaire*, in Revue, aménagement et nature, n° 124, mars, 1997. P, 37.

من بين المشاكل العويصة المتعلقة بتطبيق الوسائل الاقتصادية لحماية البيئة في المنظمة الأوربية هو التمسك بالسيادة الضريبية.

الفرع الأول: النظام القانوني للحسابات الخاصة للخزينة

يقصد بالحسابات الخاصة للخزينة "الإطار الذي يسجل فيه دخول أموال إلى خزينة الدولة بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها ولا تعتبر إيرادات عامة، وخروج أموال منها ولا تعتبر نفقات عامة"[1]، لأن إيرادات الحسابات الخاصة المتعلقة بحماية البيئية تمول بشكل مباشر من حصيلة الرسوم والغرامات التي تفرض على النشاطات المخالفة للقواعد الحمائية للبيئة، ويفترض نظريا أنها تتناسب مع النفقات التي تغطي عمليات تخفيض أو إزالة التلوث. وبذلك تعتبر هذه النفقات مسترجعة، وهذا عكس ما هي عليه قواعد الميزانية العامة حيث تعتبر نفقاتها نهائية وغير قابلة للاسترجاع، وهو السبب الذي يؤدي إلى إخراج هذه الحسابات الخاصة من ميزانية الدولة.

ويعتبر الفقه أن "الحسابات الخاصة بهذا الوصف لا تعد استثناءا من مبدأ وحدة الميزانية، ... بل إنها تؤدي إلى إظهار المركز المالي للدولة على حقيقته بدون إضافة مبالغ إلى إيراداتها أو إلى نفقاتها التي لا تعتبر في الحقيقة إيرادات أو نفقات عامة[2]".

وتندرج الحسابات الخاصة للخزينة ضمن عمليات الخزينة، ولا يتم فتحها إلا بموجب قانون المالية، وهي تحتوي على عدة أصناف من بينها حسابات التخصيص الخاص[3]، والتي تندرج ضمنها مجمل الصناديق المخصصة لدعم النشاطات المرتبطة بحماية البيئة وغيرها.

وتخضع عمليات الحسابات الخاصة للخزينة، ويرخص بها، ويتم تنفيذها بنفس الشروط المطبقة على الميزانية العامة[4]، إلا فيما يتعلق بعرض الحكومة لأوجه الإنفاق التي صرفت فيها هذه التخصيصات الخاصة على السلطة التشريعية، أي أن الرقابة السياسية للإنفاق العام لا تشمل هذه التخصيصات[5].

وحفاظا على الهدف الذي أنشأت من أجله هذه التخصيصات الخاصة للميزانية، يمنع حسم النفقات المترتبة عن دفع المرتبات أو التعويضات لأعوان الدولة أو الجماعات المحلية أو

---

[1] – محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة– الإيرادات العامة– الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر. 2003. ص.402.

[2] – محمد عباس محرزي، المرجع السابق. ص. 403.

[3] – تنص المادة 48 من قانون رقم 84– 17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد: 1984/28، معدل والمتمم، على الأصناف المتعلقة بالحسابات الخاصة للخزينة، وهي الحسابات التجارية، وحسابات التخصيص الخاص، وحسابات التسبيقات، وحسابات القروض، وحسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

[4] – المادة 50 من قانون 84– 17 المتعلق بقوانين المالية السابق.

[5] – محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة، المرجع السابق. ص. 404.

المؤسسات أو الهيئات العمومية مباشرة من حساب التخصيص الخاص، ما لم ينص قانون المالية على ذلك[1].

وتكون الفوارق الملحوظة عند نهاية السنة المالية بين الموارد والنفقات في حساب التخصيص الخاص، موضوع نقل جديد في نفس هذا الحساب بالنسبة للسنة المالية التالية، فإذا حصل خلال السنة وأن تجاوزت الإيرادات التقديرات، يمكن رفع الاعتمادات في حدود الفائض من الإيرادات، أما إذا كانت الإيرادات أدنى من التقديرات، يمكن الترخيص بفتح حساب مكشوف ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون المالية[2].

الفرع الثاني: الصناديق المتدخلة بصورة مباشرة وغير مباشرة في حماية البيئة

أسس المشرع عدة حسابات خاصة للميزانية، البعض منها يصب بصورة مباشرة في حماية البيئية (البند الأول) والبعض الآخر يشملها بصورة غير مباشرة (البند الثاني).

البند الأول: الحسابات الخاصة للخزينة التي تهم البيئة مباشرة

تتمثل الحسابات الخاصة التي تهم البيئة مباشرة في الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث (أولا)، والصندوق الوطني للتراث الثقافي (ثانيا)، والصندوق الوطني لحماية الساحل والمناطق الشاطئية (ثالثا).

أولا: الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث

أنشأ الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث بموجب قانون المالية لسنة 1992[3]، والذي حددت كيفيات عمله من خلال المرسوم التنفيذي 98-147 الذي عدل بدوره وأعيدت تسميته بالصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث[4].

تشمل إيرادات الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، ناتج الرسوم المطبقة على النشاطات الملوثة والخطرة على البيئة بحسب نسب التوزيع المبينة في توزيع حصائل الجباية البيئية بالنسبة لكل رسم؛ كما تم بيانه أعلاه.

---

[1] – المادة 52 من قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية السابق.

[2] – المادة 57 من قانون 84- 17 السابق.

[3] – المادة 189 من قانون 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991.

[4] – المادة 189 من قانون 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991. ج ر عدد: 1991/65. المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي 01- 408 المتعلق بالصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث. ج ر عدد: 2001/78.

كما تشمل إيرادات الصندوق ناتج الغرامات المفروضة على المخالفات المتعلقة بالتشريع والتنظيم البيئي، الهبات والوصايا الوطنية والدولية، والتعويضات الناتجة عن حوادث التلوث العارضة والناتجة عن تفريغ مواد كيماوية خطيرة في البحر، وضمن الأملاك المائية والمياه الجوفية العامة وفي الجو، والقروض الممنوحة للصندوق والموجهة لتمويل عمليات مكافحة التلوث، والتخصيصات الخاصة لميزانية الدولة، وكذا كل المساهمات أو المصادر.

وفي باب النفقات يتولى الصندوق مساعدة تحويل المنشآت القائمة نحو التكنولوجيات النظيفة تماشيا مع مبدأ الاحتياط والوقاية، ويتولى الإنفاق على عمليات مراقبة التلوث في المصدر، وتمويل عمليات مراقبة حالة البيئة، والدراسات والأبحاث العلمية المنجزة من طرف مؤسسات التعليم العالي أو بواسطة مكاتب الدراسات الوطنية والأجنبية، وتمويل العمليات المتعلقة بالتدخل الإستعجالي في حالة التلوث الناتج عن الحوادث. كما يتولى تمويل نفقات الإعلام، والتحسيس والتوعية المرتبطة بالمسائل البيئية أو الجمعيات ذات المنفعة العامة والتي تنشط في مجال البيئة، وتمويل عمليات تشجيع مشاريع الاستثمار المدمجة للتكنولوجيات النظيفة، والدعم الموجه لتمويل العمليات المشتركة للمنشآت من أجل إزالة التلوث، والمنفذة بواسطة مقاولين عموميين أو خواص[1].

يعتبر الأستاذ سفيان بأن صندوق البيئة لا يشكل وسيلة لتطبيق مبدأ الملوث الدافع، وإنما يعد وسيلة لتخفيض الأعباء المالية، ولتوجيه الجباية بصورة فعالة نحو العمليات البيئية، أي أن الصندوق يهدف إلى تخفيف الصعوبات المالية وبخاصة في الاقتصاديات الانتقالية[2].

ثانيا: الصندوق الوطني للتراث الثقافي

يتولى الصندوق الوطني من أجل التراث الثقافي صيانة وحفظ وحماية وترميم وإعادة تأهيل واستصلاح الممتلكات الثقافية العقارية والمنقولة، وصيانة وحفظ وحماية الممتلكات الثقافية غير المادية[3]، والذي لم يتم بعد تجسيده في قوانين المالية.

ثالثا: الصندوق الوطني لحماية الساحل والمناطق الشاطئية

---

[1] – المادة 03 من المرسوم التنفيذي 01– 408 المتعلق بالصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث السابق.

[2] - O. Sefiane, *les incohérences du régime juridique de protection de l'environnement. L'exemple de la mise en œuvre du principe pollueur payeur*, RASJEP, n° 1- 1998. p.11.

[3] – المادة 87 من قانون رقم 98– 04 المؤرخ في 15 يونيو 1998، والمتعلق بحماية التراث الثقافي.

استكمالا للأسلوب التحفيزي المتنوع الذي اعتمد لإعادة توجيه النشاطات الملوثة من الشريط الساحلي إلى المناطق الداخلية من السهوب والصحراء، نص قانون الساحل[1] على إنشاء الصندوق الوطني لحماية الساحل المناطق الشاطئية، وخصصت إيرادات الصندوق من الرسوم النوعية المحددة بموجب قوانين المالية –والتي لم يتم تحديدها بعد–، من حاصل الغرامات المحصلة بعنوان المخالفات لقانون حماية الساحل والمناطق الشاطئية، والتعويضات بعنوان النفقات الناتجة عن مكافحة التلوث المفاجئ الناتج عن تسرب مواد كيماوية خطيرة في البحر، والهبات والوصايا التخصيصات المحتملة في ميزانية الدولة، وكل المساهمات والموارد الأخرى.

وحددت نفقات الصندوق في تمويل أعمال إزالة التلوث وحماية وتثمين الساحل والمناطق الشاطئية، في تمويل دراسات وبرامج البحث التطبيقي المتعلقة بحماية الساحل والمناطق الشاطئية، وتمويل الدراسات والخبرات المسبقة لرد الاعتبار للمواقع المنجزة من قبل معاهد التعليم العالي ومكاتب الدراسات الوطنية والأجنبية، والنفقات المتعلقة بالتدخلات الاستعجالية في حالة وقوع تلوث بحري مفاجئ[2].

البند الثاني: الحسابات الخاصة التي تهم حماية البيئة من وجهة قطاعية

من بين الحسابات الخاصة التي تهم حماية البيئة من وجهة قطاعية، نجد الصندوق الوطني للتسيير المتكامل للموارد المائية (أولا)، والصندوق الوطني للمياه الصالحة للشرب (ثانيا)، وصندوق التنمية الريفية واستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز (ثالثا).

أولا: الصندوق الوطني للتسيير المتكامل للموارد المائية

وجه الصندوق الوطني للتسيير المتكامل للموارد المائية لتسيير الموارد المائية عن طريق الأحواض الهيدروغرافية –حاليا الوحدات الهيدروغرافية[3]–، من أجل دعم الأعمال المشجعة لاقتصاد الماء الصالح للشرب والمياه المستعملة في المصانع وفي الفلاحة وكذا في الحفاظ على جودتها[4].

ثانيا: الصندوق الوطني للمياه الصالحة للشرب

[1] – المادة 35 من القانون رقم 02– 02 المؤرخ في 5 فبراير 2002 المتعلق بحماية الساحل، ج. ر. عدد: 10/ 2002.

[2] – المادة 125 من قانون المالية لسنة 2003.

[3] – المادة 56 من قانون 05–12 المتعلق بالمياه.

[4] – المرسوم التنفيذي رقم 96–206 المؤرخ في 5 يونيو 1996، يحدد كيفية تسيير التخصيص الخاص رقم 086–302 الذي عنوانه الصندوق الوطني للتسيير المتكامل للموارد المائية. ج.ر. عدد: 35/ 1996.

تم إنشاء الصندوق الوطني بموجب قانون المالية لسنة 2003، وتضم حصائل الصندوق الإتاوات المستحقة على منح ترخيص استعمال الموارد المائية، أو امتياز استغلال الموارد المائية[1]، فيما يخص المياه المعدنية ومياه الينابيع ومياه إنتاج المشروبات، بدينار واحد (1 دج) عن كل لتر من المياه المقتطعة، ويخصص ناتج الإتاوة ب 50٪ لفائدة ميزانية الدولة، و50٪ لفائدة حساب التخصيص رقم 079-302 الذي عنوانه الصندوق الوطني للمياه الصالحة للشرب[2].

كما يستفيد الصندوق من الإتاوة المستحقة عن الاستعمال الصناعي والسياحي والخدماتي للمياه، بخمسة وعشرين دينارا (25دج) عن كل متر مكعب عن المياه المقتطعة، وتوزع حصائل هذه الإتاوة بنفس الكيفية التي تمت بالنسبة للمياه الصالحة للشرب[3]. حددت الإتاوة بالنسبة لاستخدامها للحقن في الآبار البترولية واستعمالها في مجال المحروقات، بثمانين دينار (80دج) عن كل متر مكعب من المياه المقتطعة وتوزع حصيلتها مناصفة بين الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، وميزانية الدولة[4].

ثالثا: صندوق التنمية الريفية واستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز

يهدف صندوق التنمية الريفية واستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز[5]، إلى تقديم إعانات من أجل التنمية الريفية، وعمليات استصلاح الأراضي، والمصاريف الخاصة بالدراسات والمقاربة والتكوين والتنشيط، وكل المشاريع الأخرى ذات العلاقة بأهداف الصندوق.

كما تستفيد من إعانات هذا الصندوق الجماعات المحلية المتدخلة في التنمية الريفية واستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز، والمؤسسات بغض النظر عن طبيعتها القانونية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي يخضعها الوزير المكلف بالفلاحة

---

1 – المادة 73 من قانون 05-12 المتعلق بالمياه، والتي نصت على أنه تحدد كيفية تحصيل هذه الأتاوى عن طريق التنظيم، كما تحدد في عقود الرخصة أو الامتياز، وكانت قد تضمنت نفس الحكم المادة 139 من قانون 83- 17 المتعلق بالمياه، الملغى.

2 – المادة 98 من قانون المالية لسنة 2003.

3 – المادة 99 من قانون المالية لسنة 2003.

4 – المادة 100 من قانون المالية لسنة 2003.

5 – حل صندوق التنمية الريفية واستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز محل الصندوق الخاص لاستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز والمؤسس بموجب المادة 07 من القانون 98- 08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1998. المادة 119 من قانون المالية لسنة 2003.

والتنمية الريفية للتبعية لإنجاز المشاريع والأنشطة الخاصة بالتنمية الريفية من المناطق المحرومة أو القابلة للترقية[1].

ويتدخل صندوق التنمية الريفية بطريقة قطاعية في تحقيق الأهداف البيئية، لأنه يساهم في تحسين الظروف المعيشية الاقتصادية والاجتماعية لسكان المناطق الريفية، لتخفيف الاستغلال المفرط للموارد الطبيعية الناتج عن انخفاض الدخل، كالرعي المكثف والقضاء على أصناف الثروة الحيوانية من خلال الصيد المفرط. كما يساهم الصندوق في عمليات تشجير المناطق الجبلية عن طريق نظام الامتياز، مما يؤدي إلى حماية التربة من الانجراف، والمحافظة على الأراضي الزراعية.

وبالرغم من الأهمية النظرية التي تكتسيها جملة هذه الحسابات الخاصة بالبيئة بمفهومها الشمولي أو القطاعي، إلا أن بعض جوانبها القانونية تؤثر على فعاليتها وتحد من نشاطها.

الفرع الثالث: محدودية نظام الحسابات الخاصة في حماية البيئة

أضفى "عدم اكتمال الإطار القانوني للجباية البيئية[2]" والذي يعد المصدر الأساسي لتغذية الحسابات الخاصة بالميزانية، غموضا وتذبذبا في تمويل بعض الحسابات الخاصة، إذ نجد أن بعض الحسابات الخاصة لم تستفد من حصيلة الرسوم البيئية، مثل صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى[3]، وصندوق مكافحة التصحر وتنمية الاقتصاد الرعوي والسهوب[4]، وعدم تجسيد بعضها في قوانين المالية للحسابات الخاصة مثل الصندوق الوطني من أجل التراث الثقافي[5]، ويلاحظ أ. يلس شاوش أن ما يوجد منها في حالة عملية تنحصر

---

[1] – المادة 118 من قانون المالية لسنة 2003.

[2] – يلاحظ الأستاذ يلس شاوش وجود بطء شديد في تجسيد الجباية الضريبية ذلك أن "التشريع حول البيئة بدأ في الثمانينات (القانون المتعلق بالبيئة 1983)، إلا أن الوسائل المالية الكفيلة بتجسيد هذه الحماية لم تنطلق إلا في سنة 1992 بتأسيس أول رسم على الأنشطة الملوثة بأسعار متواضعة. وأن هذه الأسعار لم تراجع إلا سنة 2000، وأن هذه المراجعة لم تدخل حيز التطبيق إلا بعد سنتين أي بصدور المنشور الوزاري، أما جدول المعامل الواجب تحديده عن طريق التنظيم لم يصدر بعد.

أما بخصوص الرسوم الأخرى رغم أنها مؤسسة قانونا إلا أنها لازالت مجرد رغبة بالنسبة للمستقبل، الرغبة موجودة ولكن التطبيق مؤجل وأن النصوص التنفيذية لم توجد بعد، وبالتالي هناك احتمال أن "تنسى" السلطة التنظيمية إصدارها فتبقى معطلة.

راجع بحث أ. يلس شاوش، حماية البيئة عن طريق الجباية والرسوم، مجلة الحقوق والعلوم الإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، العدد الأول، ص. 145.

[3] – المادة 33 من قانون المالية لسنة 1984 المعدلة والمتممة بالمادة 93 من قانون المالية لسنة 2000.

[4] – المادة 8 من قانون المالية التكميلي لسنة 2002.

[5] – المادة 87 من قانون رقم 98- 04 المتعلق بحماية التراث الثقافي السابق.

مصادر تمويلهما أساسا في تخصيصات الميزانية العامة[1].

وعليه فمن جهة يؤدي عدم استكمال الإطار القانوني لاعتماد الإيرادات، إلى انخفاض إيرادات هذه الحسابات الخاصة للميزانية، ومن جهة أخرى يؤدي تزايد حجم التدهور البيئي الكبير لمختلف العناصر البيئية، إلى عدم كفاية الاعتمادات التي تخصصها الدولة من الميزانية العامة لهذه الحسابات الخاصة للاتقاء أو الحد من مظاهر التلوث.

وبالنظر إلى تأثير عدم استكمال الإطار القانوني للجباية البيئية على محدودية الإيرادات، والطابع التصاعدي للنفقات المتوقعة لتحسين البيئة بسبب استمرارية حالة التدهور، فإن هذه الوضعية ستؤدي إلى انخفاض الإيرادات في مواجهة التقديرات، وفي مثل هذه الوضعيات ينص قانون المالية على أنه يمكن الترخيص بفتح حساب مكشوف ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون المالية[2]، ويعتبر هذا الحل احتماليا وليس مؤكدا، مما يعني انخفاض الإيرادات الخاصة بإزالة التلوث لهذه الصناديق الخاصة.

ومن بين الثغرات القانونية الأخرى التي تؤثر على فعالية الصناديق الخاصة، هو عدم شفافية هذه الحسابات الخاصة إذ يتعذر على السلطة التشريعية القيام بمراقبة أوجه الإنفاق التي صرفت فيها الحكومة هذه التخصيصات الخاصة[3]، الأمر الذي يؤدي إلى عدم معرفة لا حصيلة الرسوم البيئية ولا الاتجاهات التي صرفت فيها[4].

رغم المزايا التي يحققها نظام الدعم، إلا أنه ينطوي على عيوب موضوعية، ذلك أنه يعتبر نقيضا لمبدأ الملوث الدافع، و يشجع دخول مؤسسات جديدة للاستثمار في القطاعات الملوثة، والتي تكون لها مصلحة للاستفادة من هذه المساعدات المالية[5].

ورغم تعارض أسلوب المساعدات والدعم مع مبدأ الملوث الدافع، إلا أن هذا الأسلوب لازال يحتفظ بأهمية كبيرة في تحقيق السياسات البيئية التي تقوم على أساس الموازنة بين تحقيق الأهداف البيئية، والمحافظة على بقاء واستمرارية المؤسسات الاقتصادية نظرا للأهمية الاجتماعية والاقتصادية التي تلعبها.

---

[1] – يلس شاوش بشير، حماية البيئة عن طريق الجباية والرسوم البيئية، المرجع السابق. ص: 141.

[2] – المادة 57 من قانون 84– 17 المتعلق بقوانين المالية السابق.

[3] – محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة، المرجع السابق. ص. 404.

[4] – يلس شاوش، حماية البيئة عن طريق الجباية الضريبية، المرجع السابق. ص. 146.

[5]- Commissariat Général de Plan, *L'économie Face à L'écologie*, éditions La Découverte, Paris, 1993. Pp., 72-74.

وبناء على ما تقدم لا يمكن أن تكون التحفيزات المالية إيجابية، إلا إذا وجدت تدابير صارمة تضمن بأن الإعانات الممنوحة للملوثين تصرف في وجه من الأوجه التي تساهم في تقليل أو إزالة التلوث، ويمكن أن تتحقق هذه الرقابة الميدانية والمتواصلة بعد تقديم الدعم من خلال عقود حسن الأداء، بواسطة الاجتماعات الدورية التقييمية التي تتم بين وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والمنشآت الملوثة، وكذا الزيارات والمعاينات الميدانية التي يمكن أن تباشرها لجنة المنشآت المصنفة أو مديري البيئة، وأيضا من خلال تقديم الدعم على مراحل وبالتناسب مع تقدم إنجاز الأشغال والأعمال المرتبطة بحماية البيئة موضوع الدعم.

وإضافة إلى الوظيفة الوقائية التي تؤديها الوسائل المالية لحماية البيئة، تظل الحاجة ماسة إلى إشراك كل الفاعلين في حماية البيئة من أجل تحقيق أهداف السياسة البيئية.

الفصل الثاني: دور آليات وقواعد الشراكة في حماية البيئة

تطورت عدة أشكال للتعاون بين الإدارة ومختلف الأشخاص الخاصة والعامة في مجالات مختلفة في إطار النظام القانوني الجزائري، ونظرا لأهمية قواعد الشراكة أرسى المشرع الجزائري في مجال حماية البيئة مجموعة من آليات التعاقد والتواصل الرسمية والشكلية، وآليات اتفاقية غير رسمية لا تخضع إلى شكل محدد مع مختلف الفاعلين الاقتصاديين بهدف حماية البيئة (المبحث الأول)، وإلى جانب الشراكة مع المؤسسات الاقتصادية تركز السياسات البيئية الحالية على مشاركة الجمعيات إلى جانب الإدارة لإنجاح الإستراتيجية الوطنية لحماية البيئة (المبحث الثاني).

وإذا كان أسلوب الشراكة الحديث يعد أهم عوامل نجاح السياسة البيئية الوقائية فإنه لا يتحقق إلا بالمشاركة النوعية لجميع الأطراف من مؤسسات وأفراد وجمعيات، ولا تتأتى هذه المشاركة النوعية إلا بمد جميع الشركاء بالمعلومات والبيانات والمعطيات الخاصة بالبيئة وضمان الشفافية والحق في الإعلام والاطلاع (المبحث الثالث).

المبحث الأول: الطابع الإتفاقي أداة حديثة لتجسيد الإستراتيجية البيئية

في خضم استكمال البناء المؤسسي والقانوني الذي يعرفه موضوع حماية البيئة في الجزائر، تم تطوير آليات مرنة لتدخل الإدارة في مجال حماية البيئة إلى جانب سلطاتها الضبطية التقليدية، وذلك من خلال لجوئها إلى نشاطات اتفاقية رسمية ذات طابع شكلي مثل "عقود التنمية"، "عقود تسيير النفايات"، "الجهة"، و"عقود حسن الأداء" (المطلب الأول).

وإلى جانب أشكال التواصل الرسمية وفي إطار النسق العام للآليات المرنة التي تم استحداثها، أصبح بإمكان الإدارة اللجوء إلى بعض الأعمال الاتفاقية والتشاورية غير الرسمية وغير المحددة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: النشاطات الاتفاقية الرسمية والشكلية في مجال حماية البيئة

طورت أساليب التدخل الإداري الحديث في مجال حماية البيئة تطبيقات اتفاقية جديدة، بعضها أوجد عن طريق التشريع كعقود التنمية التي تعتبر أداة تنفيذ أهداف سياسة التهيئة العمرانية (الفرع الأول)، أو عقود تسيير النفايات (الفرع الثاني)، وإلى جانب هذه التطبيقات التي نص عليها القانون أوجدت عن طريق الممارسة عقود حسن الأداء البيئي (الفرع الثالث)، وإضافة إلى ذلك يمكن للإدارة التفاوض بطريقة غير مباشرة مع الملوثين باللجوء إلى عقود الفرع (الفرع الرابع).

الفرع الأول: عقود التنمية: أداة لتنفيذ السياسة العمرانية

إضافة إلى السلطات الضبطية الانفرادية التي تمارسها الإدارة بصورة مباشرة من أجل المحافظة على البيئة، طور قانون حماية البيئة آليات رضائية واتفاقية جديدة، يتم فيها إشراك المتعاملين الاقتصاديين التابعين للقطاع العام أو الخاص.

وفي هذا الصدد تضمن قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة جملة من أدوات الشراكة، من أجل تحقيق أهداف السياسة الوطنية في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، من بينها عقود التنمية التي توقعها الدولة و/أو الجماعات المحلية مع المتعاملين والشركاء الاقتصاديين لتنفيذ المخططات والمخططات التوجيهية وخطط التهيئة، لاسيما في المناطق الواجب ترقيتها. ولم يحدد شكل العقد ونظامه القانوني إجراءات إبرامه، وأحالها على التنظيم[1]. كما تثير حداثة هذه العقود من ناحية أخرى غموضا حول نظامها القانوني.

ونظرا لحداثة وعدم دخولها حيز التنفيذ وعدم وجود ممارسات سابقة شبيهة، فإن التعرف على إسهامها في مجال حماية البيئة يظل غير قابل للتحقيق، ففي القانون المقارن ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى تكييف العقود من هذا النوع بأنها عقود إدارية، بالنظر إلى المعيار العضوي والذي يتمثل في وجود أحد أشخاص القانون العام طرفا في العقد[2]، وهو الأمر الذي ينطبق على عقود التنمية الذي يعتبر أحد أطرافها إما الدولة أو الجماعات المحلية، وبذلك يتوفر الشرط العضوي في هذه العلاقة، إلا أن المعيار العضوي ليس كافيا في كل الحالات لتكييف العقد بأنه إداري، لأن بعض العقود التي تبرمها الإدارة تخضع للقانون الخاص.

---

[1] – المادة 59 من قانون 01–20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

[2] - Ferchichi Wahid, *le service public de l'environnement, essai sur le rôle de l'état dans la protection de l'environnement*, thèse pour le doctorat en droit, Université de Tunis El Manar 2000/2001, p, 165.

لذلك يجب علينا البحث أيضا في المعيار الموضوعي لتكييف ما إذا كان عقد التنمية هو عقد إداري أو غير إداري، ويتضح من خلال نص المادة 59 من القانون الجزائري لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، بأن مضمون العقد يشمل تنفيذ التوجيهات التي تـنص عليهـا المخططـات التوجيهية وخطط التهيئة العمرانية[1]، وهو بذلك يهدف إلى تحقيق منفعة عامـة، ومنـه فـإن مضمون عقد التنمية يتعلق بتنفيذ مرفق عام لحماية البيئة، وعليه تعتبر العقـود التـي يهـدف موضوعها إلى القيام بمرفق أو خدمة عامة عقود إدارية بالنظر إلى المعيار الموضوعي.

وبذلك فإن وجود المعيار العضوي والموضوعي في عقد التنمية يسمح بوصـفه عقـدا إداريا محضا، يخضع لاختصاص القاضي الإداري.

الفرع الثاني: عقود تسيير النفايات

تمنح الدولة امتيازات وإجراءات تحفيزية قصد تشجيع تطوير نشاطات جمـع النفايـات وفرزها ونقلها وتثمينها وإزالتها حسب الكيفيات التي يحددها التنظيم[2] .

ووفقا لذلك يمكن للبلدية حسب دفتر شروط نموذجي[3]، أن تسند تسيير كـل النفايـات المنزلية وما شابهها، أو جزء منها وكذلك النفايات الضخمة والنفايات الخاصة الناتجة بكميـات قليلة عن الأشغال المنزلية إلى أشخاص طبيعة أو معنوية خاضعة للقانون العام أو الخاص[4].

لجأ المشرع في اعتماده طريقة التعاقد في تسيير النفايات إلى توجبيهات البرنامج الوطني للتسيير المندمج للنفايات الحضرية الصلبة للمدن الكبرى2002-2004، والذي أشار بأن التسيير المباشر من قبل البلديات أظهر في مختلف دول العالم عجز هذا الأسلوب، وهو غير مجدي فـي الجزائر، ونص على ضرورة إسراع السلطات العامة في الجزائر إلى التخلي عن المرفق العام لتسيير النفايات، وتحويله للاستثمار الخاص وعقود الامتياز [5].

لتكييف عقود تسيير النفايات نستعمل المعيار العضوي لنجد بأن أحد أطراف العقد هـو شخص ينتمي إلى القانون العام، ويفرض دفتر شروط خاص، وبالنظر إلى المعيار الموضـوعي

---

[1] – مبدئيا تعد هذه المخططات إحدى أهم وسائل التخطيط القطاعية المفضلة في قانون حماية البيئة، وبذلك تـشمل هـذه المخططـات تحقيق أهداف بيئية مباشرة.

[2] – المادة 52 من قانون 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، والمتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

[3] – لم يتم بعد إصدار دفتر الشروط النموذجي الخاص بكيفية التعاقد مع مختلف المتعاملين الاقتصاديين في تسيير النفايات الحضرية.

[4] – المادة 33 من قانون 01- 19 المتعلق النفايات.

[5] - Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *Le programme national pour la gestion intégrée des déchets solides urbains pour les 40 grandes villes, LE PROGDES*, 2002-2004.pp, 26-27.

نجد أن جوهر العقد ينصب على تسيير مرفق عام يتعلق بتسيير النفايات من خلال عملية جمعها ونقلها ومعالجتها، وبذلك فإن عقد تسيير النفايات المنزلية هو عقد امتياز مرفق عام وهو عقد إداري محض، ويخضع لاختصاص القاضي الإداري.

وباعتبار عقد تسيير النفايات عقد امتياز المرفق العام، فإن المتعاقد سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا خاضعا للقانون الخاص أو العام، فإنه يستفيد من تحصيل الضرائب والرسوم والأتاوى التي تحدد قائمتها ومبلغها عن طريق التشريع المعمول به[1]، وعلاوة على ذلك تمنح الدولة إجراءات تحفيزية قصد تشجيع تطوير نشاطات جمع النفايات وفرزها ونقلها وتثمينها وإزالتها حسب الكيفيات التي يحددها التنظيم[2].

وعلى الرغم من أن عقود تسيير النفايات جاءت لتعيد النظر في الطريقة السابقة لتسيير النفايات والتي كانت تقع عبئ مسؤوليتها على الجماعات المحلية وحدها، فإن الالتزام القانوني بتفادي إنتاج النفايات بأقصى قدر ممكن[3]، وتثمينها[4]، وإزالتها بحسب القدرة وبطريقة عقلانية[5]، تقع على عاتق كل منتج أو حائز للنفايات.

الفرع الثاني: التعاقد في مجال معالجة المياه وتطهيرها

تأخذ مشاركة الأشخاص الخاضعة للقانون العام أو الخاص، لتسيير بعض النشاطات البيئية، عدة أشكال منها ما يتعلق بالصفقات العمومية[6]، أو التعاقد من الباطن sous traitance، أو عن طريق الامتياز concession، أو بأي شكل آخر من أشكال الشراكة[1].

---

[1] – المادة 51 من قانون 01- 19 المتعلق بالنفايات.

[2] – المادة 52 من قانون 01- 19 المتعلق بالنفايات، لم يصدر التنظيم الخاص الموضح لنوع هذه التحفيزات، وقد توضح هذه الشروط بعد استكمال البناء المؤسسي الخاص بالنفايات، وخاصة بعد استحداث الهيئة العمومية المكلفة بترقية جمع النفايات وفرزها ونقلها ومعالجتها وتثمينها وإزالتها.(م. 67 من قانون 01- 19 المتعلق بالنفايات والذي لم يصدر بعد.)

[3] – المادة 06 من قانون 01- 19 من قانون النفايات.

[4] – المادة 07 من القانون السابق.

[5] – المادة 08 من القانون السابق.

[6] – حدد المرسوم الرئاسي 02- 250 المؤرخ في 14 جويلية 2002، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، الشروط الأساسية لإبرام الصفقات العمومية وحددها كالتالي:

– تحدد عتبة الانتقال على الصفقة العمومية بأربعة ملايين دينار جزائري. (م5)

*– طريقة عرض الصفقات:

العرض عن طريق الإعلان الوطني والداخلي appel d'offre، (م21)، وقد يكون العرض مفتوحا (م24)، أو محدودا (م25)، أو انتقائيا (م26)، أو عن طريق المناقصة (م27)، أو عن طريق المسابقة (م28)،

– وقد يتم التعاقد بالتراضي gré a gré، (م22)ويكون بدون إعلان شكلي، ويكون بسيطا(م22)/ أو بعد الاستشارة (م22).

فبالنظر إلى المعيار العضوي نجد أن الديوان الوطني للتطهير والجزائرية للمياه يعتبران مؤسسة عمومية ذات طابع اقتصادي وتجاري[2]، كما تخضع كل منهما في علاقتهما مع الدولة إلى القواعد الإدارية، ويعدان تاجرين في علاقتهما مع الغير[3]. وبالنظر إلى المعيار الموضوعي يضمن الديوان تسيير امتياز الخدمة العمومية للتطهير الممنوح للأشخاص المعنويين العموميين أو الخواص لحساب الدولة والجماعات المحلية وفق اتفاقية تفويض الخدمة العمومية، والتي تبرم على أساس دفتر الشروط العامة[4]، كما تتولى الشركة الجزائرية للمياه تسيير الخدمة العمومية للمياه، بنفس الطريقة السابقة[5].

كما يكلف الديوان في إطار السياسة الوطنية للتنمية، بضمان المحافظة على المحيط المائي على كامل التراب الوطني، وتنفيذ السياسة الوطنية للتطهير بالتشاور مع الجماعات المحلية. ويكلف بهذه الصفة عن طريق التفويض بالتحكم في الإنجاز والأشغال وكذا استغلال منشآت التطهير الأساسية التابعة لمجال اختصاصه[6]. ويكلف بإنجاز بعض برامجه عن طريق التعاقد من الباطن أو التعاقد من الباطن Sous traitance أو الامتياز أو بأي شكل آخر من أشكال الشراكة[7].

جاء التعديل الجديد لقانون المياه ليزيل الغموض واللبس الذي كان يحيط بالوصف القانوني لعقود استعمال الموارد المائية، والتي اعتبرها عقودا من عقود القانون العام[8]، كما اعتبر عقود استعمال الموارد المائية التابعة للأملاك العمومية الطبيعية، عقود من القانون العام[9].

– وحددت المواد من 46إلى 49 اختبار الشريك، وحددت المادة 50 شروط التعاقد.

[1] – المادة 12 من المرسوم التنفيذي 01– 102 المتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير، ج. ر: عدد:24 / 2001.
وكذلك المادة 09 من المرسوم التنفيذي 01 –101 المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه. ج. ر. عدد: 24/ 2001.

[2] – المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 01– 101 المتضمن الجزائرية للمياه، والمادة الأولى من المرسوم التنفيذي 01– 102 المتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير.

[3] – المادة الثانية من كلا المرسومين المنظمين للمؤسسة الجزائرية للمياه والديوان الوطني للتطهير.

[4] – المادة 8 من المرسوم التنفيذي 01–102 المتعلق بالديوان الوطني للتطهير.

[5] – المادة 6/ط من المرسوم التنفيذي 01–101 المتعلق بالجزائرية للمياه.

[6] – المادة 6 من المرسوم التنفيذي 102/01 المنشأ للديوان الوطني للتطهير.

[7] – المادة 11 من المرسوم التنفيذي 01–102، وانظر كذلك المادة 09 من المرسوم التنفيذي 01–101 المتعلق بإنشاء الجزائرية للمياه، والتي تنظم انجاز برامجها بنفس الطريقة.

[8] – المادة 74 من قانون 05–12 المتعلق بالمياه.

[9] – المادة 76 من قانون 05–12 المتعلق بالمياه.

الفرع الثالث: عقود حسن الأداء البيئي: contrats de performance

أفرزت عقود حسن الأداء البيئي التي باشرتها وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والتي لم تستند إلى أي نص قانوني صريح في التشريع البيئي الجزائري، صفة من المرحلية والطابع المؤقت والتجريبي على تطبيق هذا الشكل الجديد من التعاقد في مجال حماية البيئة (أولا)، ولما جاءت عن طريق الممارسة استوجب الأمر البحث في نظامها القانوني (ثانيا)، وبما أنها ليست تصرفا إداريا مستقلا وجب إبراز طابعها المكمل (ثالثا)، هذا الطابع المكمل تحول في كثير من الأحيان إلى وسيلة لتأجيل انطباق القواعد البيئية (رابعا)، كما يطرح الطابع التعاقدي لحماية البيئة من خلال هذه العقود بحدة كيفية مراقبة ومتابعة التزامات صاحب المنشأة (خامسا)، وبحكم استفادة المؤسسات المتعاقدة من مساعدات مالية وتقنية وجب الكشف عن كيفية تقديم الدعم في إطار عقود حسن الأداء البيئي (سادسا)، ونظرا لعدم وضوح النظام القانوني لإبرامها وتنفيذها ومراقبتها، لجأت الوزارة في إطار الممارسة إلى فرض تعتيم على هذا الأسلوب الجديد مما تطلب مناقشة كيفية دعم شفافية عقود حسن الأداء البيئي (سابعا).

أولا: عقود حسن الأداء في المرحلة التجريبية

ظهر لأول مرة نظام التعاقد في الولايات المتحدة وعرف بنظام الرخص التفاوضية permis négociables وعرف مجموعة من المكنزمات والأشكال، منها نظام الرخص الإدارية الكلاسيكية، مكنزمات تنظيم السوق، التي تقوم بها الإدارة الاقتصادية، كالعقود التي تبرمها مع المؤسسات الاقتصادية لتخفيض نسب تلويثها حسب برنامج مسطر، مقابل استفادة المؤسسات التي تفي بالتزاماتها في الآجال المحددة بامتيازات [1].

---

[1] – و من بين الأساليب التي يمكن عرضها ما تم تفصيلها في:

Commissariat Général du Plan, *L'économie face à l'écologie*, op. Cit. Pp, 78-79.

- Le netting est un mécanisme d'échange interne à une firme qui évite d'avoir à se soumettre à des normes très rigoureuses pour une nouvelle source en réduisant ses émissions en Provenance de sources existantes ;

- Les bulles (bulles) globalisent les exigences imposées à une installation industrielle existante, au lieu que cette installation soit soumise à des autorisations source par source (une installation comprend généralement plusieurs sources) ;

- Les schémas de compensation (offerts) concernent des zones dans lesquelles les pollutions émises provoquent un dépassement des normes de qualité de l'environnement (non-attainment areas) ; il n'est alors possible à un investisseur de créer une nouvelle installation polluante que si, après avoir adapté les dispositifs techniques les plus rigoureux, il assume en outre une réduction des émissions dans d'autres zones de façon à compenser le flux supplémentaire ;

- Les crédits de permis (banking) permettent à une firme de se voir créditer ses performances lorsqu'elle émet moins de pollution que la valeur autorisée; ces crédits peuvent ensuite être vendu ou mis en réserve pour un usage ultérieur.

وتعتبر النشاطات العمومية الاتفاقية أسلوبا لا يزال في مراحله الجنينيــة فــي النظــام القانوني الجزائري، إذ لم تكتمل بعض تطبيقاته التشريعية (عقود تــسيير النفايــات ومعالجــة المياه)، كما لم تتضح معالم بعض الممارسات التي لجأت إليها وزارة تهيئة الإقليم مــن خــلال عقود حسن الأداء البيئي ومواثيق الشراكة مع الملوثين.

وبسبب حداثة النشاطات الاتفاقية نقوم بدراستها على ضوء آراء الفقه الفرنــسي الــذي يعتبر أن هذه النشاطات الاتفاقية تعد اختيارية بالنسبة للمتعاقدين مع الإدارة، كمــا أن أحكامهــا الاتفاقية تعد مجرد تصريحات بسيطة أو إعلان مبادئ، إلا أنه وعلــى الــرغم مــن طابعهــا الاختياري فإنها تحقق نتائج هامة وفعالة باعتبارها منسجمة مع طبيعــة الظــاهرة الاقتــصادية المرنة[1]. وبذلك يتضح أن ظهور الآليات الاتفاقية في مجال حماية البيئة تطور علــى أســاس العلاقة غير السلطوية بين الإدارة والمتعاملين الاقتصاديين التي نضجت منذ عشرات السنين في إطار القانون الاقتصادي، والتي استفاد منها لاحقا قانون حماية البيئة[2]، وظهرت أولى تطبيقات هذا التحول في عقود حسن الأداء البيئي التي تعد مكمل للعمل الانفرادي الإداري فــي تطبيــق البرامج والسياسات البيئية[3].

يعتبر عقد حسن الأداء في الوقت الراهن من بين الأساليب الحديثــة لإنجــاح وتحقيــق أهداف السياسة البيئية، ويعتبره الفقه أكثر فعالية من الوسيلة التنظيمية، لأن هــذه الأداة تــضمن تجنيداً أكبر لمشاركة الملوثين في تنفيذ السياسة البيئية بسبب الامتثال الطوعي للأحكام التنظيمية المتضمنة في عقد حسن الأداء البيئي مقابل استفادتهم من إعانات مختلفة تقدمها الدولة[4]. ويرجع سبب نجاح هذا الأسلوب التعاقدي إلى اقتناع الملوثين بأنهم إن لم يمتثلوا طواعية ومع استفادتهم من الإعانات، فإن الإدارة ستلزمهم بتطبيق التدابير الحمائية للبيئة بلجوئها للأسلوب الانفــرادي وبدون مقابل، ولذلك يميل المتعاقدون الملوثون للتجاوب مع هذا الإجراء الإتفــاقي أكثــر مــن الاستجابة للإجراء التنظيمي الانفرادي.

وإقرارا منها بأهمية هذا الأسلوب الإتفاقي في إنجاح الساسة البيئيــة، وتــراكم تبعــات التلوث وغياب الرقابة البيئية على المنشآت المصنفة خلال الثلاث عشريات الماضــية، ركــزت

---

[1] - Pierre Lascumes et Jérôme Vallay, *Les activités publiques conventionnelles: un nouvel instrument de la politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel*, In Revue, Sociologie du travail, n° 4 / 96, Pp. 551-557.

[2] - Leila Chikhaoui, *le financement de la protection de l'environnement*, op. Cit. p, 705.

[3] - Isabelle Doussan, *activité agricole et droit de l'environnement l'impossible conciliation* ? Thèse pour le doctorat en droit, Université de Nice-Antipolis, 1997, P. 119.

[4] - Isabelle Doussan, op. Cit. P. 220.

وزارة تهيئة الإقليم والبيئة على النشاطات الاتفاقية والتشاورية في تطبيقها للأحكام المتعلقة بالمنشآت المصنفة عوض اللجوء إلى التدابير الانفرادية[1].

من أجل ذلك لجأت وزارة تهيئة الإقليم والبيئة إلى إبرام عقود حسن الأداء البيئي مع كل مؤسسة ملوثة على انفراد مراعاة للظروف المالية والتقنية الخاصة بكل مؤسسة، بغية وضع برامج تأهيل ملائمة لكل مؤسسة مقابل حصولها على مساعدات مالية وفنية من الوزارة.

بمناسبة مناقشة مشروع قانون 03-10 صرح وزير تهيئة الإقليم والبيئة بأن الوزارة لجأت إلى التقرب من أصحاب المنشآت الأكثر تلويثا في الجزائر وطالبتهم قبل عرض مشروع قانون البيئة الجديد، بالقيام بالمراقبة الذاتية لملفوظاتهم الضارة بالبيئة[2]. وأشار إلى أنه تم إبرام أربعين (40) عقد حسن أداء بيئي مع مؤسسات وشركات، من بينها "أسميدال" و "إسبات" والمجمع الصناعي للورق والسيليلوز، والمؤسسة الوطنية للبطاريات، كما قامت الوزارة بتوقيع 160 ميثاق مع المؤسسات الملوثة، واعتبر الوزير أن هذا الإجراء يعد قفزة نوعية للتقريب بين عزيمة الملوث وعزيمة السياسي[3]. واستحدثت وزارة تهيئة الإقليم والبيئة تطبيقا خاصا لعقود حسن الأداء البيئي في مجال تسيير النفايات الصلبة، والذي يتم توقيعه بين بلديات المدن الكبرى من جهة، ووزارة تهيئة الإقليم والبيئة ووزارة الداخلية، وتحصل بموجبه البلديات الموقعة على هذا العقد على إعانة من البنك العالمي والبنك الأوربي والبنك الإسلامي وفرنسا وألمانيا وإسبانيا، وأشار الوزير إلى أنه تم الشروع في هذا النظام مع بعض المدن خلال سنة 2002[4].

ثانيا: النظام القانوني لعقود حسن الأداء

---

[1]- بسبب عدم استعداد هذه المؤسسات ماليا وتقنيا وبشريا، أشار وزير البيئة "أن التلوث لم ينجم عن هذا الجيل، بل عن أجيال أخرى، ولا نريد تجريم كل الفاعلين الموجودين". الجريدة الرسمية للمداولات-المجلس الشعبي الوطني. عدد: 51. مناقشة مشروع القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة. رد وزير البيئة على استفسارات النواب- ص40. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد:51.

[2] - جاء الإشارة إلى عقود حسن الأداء في التقرير الأولي لوزير تهيئة الإقليم والبيئة، ولم يطرح موضوع عقود حسن الأداء أثناء جلسات النقاش المخصصة لمناقشة مشروع قانون البيئة الجديد، إذ لم توجه أسئلة أو استفسارات حول هذا الموضوع الأمر الذي جعل ما صرح به الوزير هو كل ما قيل حول هذه العقود، وقد يكون مرد ذلك إلى كون الموضوع حديثاً، ولم تثار بصدده استفسارات خاصة من قبل النواب.

[3] - رد وزير تهيئة الإقليم والبيئة على استفسارات النواب خلال مناقشة مشروع قانون تهيئة الإقليم وتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد:51، ص 40. إن موقف وزير البيئة السابق تتطابق مع موقف أول وزير للبيئة في فرنسا عندما أراد تطبيق التدابير القانونية والتنظيمية لمكافحة التلوث، صرح بأنه نظرا لتراكم المشاكل البيئية وتعقدها فإنه لا يمكن تصور تطبيق فجائي وصارم للقانون، لذلك يجب فتح نقاش وتشاور مع الملوثين.

Robert Poujade, le ministère de l'impossible, Calmann-Lévy, Paris, 1975 pp, 192-194.

[4] - رد وزير تهيئة الإقليم والبيئة، المرجع السابق.ص 39، إلا أن هذه العينة غير مشمولة بالدراسة لتعذر الحصول على عينات منها.

أغفل كل من قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة وتعديله الجديد من خلال قانون 03-10، النص على اعتماد أداة التعاقد بين الإدارة والملوثين كأسلوب حديث لمكافحة التلوث وتطبيق السياسة البيئية، كما لم ينص المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة بصورة واضحة على أسلوب التعاقد كآلية لمكافحة التلوث وتطبيق السياسة الوطنية في هذا الشأن. ولم يتضمن تعديله الجديد 06-198 على أية أحكام خاصة بتنظيم آلية التعاقد لمكافحة التلوث.

ونتيجة للغموض القانوني الذي يعتري عقود حسن الأداء البيئي، فإن محاولة تكييفها لا تعدو أن تكون مجرد اجتهاد نظري. فكون أحد أطراف العلاقة شخص ينتمي إلى القانون العام لا يكفي لتكييفه بأنه عقد إداري، بسبب وجود عنصر الدعم المالي أو التقني كالتزام جوهري يقع على عاتق الإدارة في هذا العقد. ذلك أن نظام الدعم المالي المقدم للمتعاقدين مع الإدارة نجده شائعا في العقود الاقتصادية والتي لا تعتبر عقودا إدارية.

كما أن الدعم لا يوجد في قانون الصفقات العمومية ويفترض العقد الإداري أن الاستحقاقات المالية أيا كانت طبيعتها يجب أن تكون مقابل أداء عمل للإدارة، وبذلك فإن عقد حسن الأداء لا يندرج ضمن أصناف العقود الإدارية. ومن ناحية أخرى نجد أن العقد الإداري استقر على تضمن أحكامه شروطا غير مألوفة، وهو الأمر الذي لم نعثر عليه من خلال دراسة عينة عقود حسن الأداء البيئي المتحصل عليها[1]. كما تبين عقود حسن الأداء البيئي الموقعة بين وزارة البيئة والمؤسسات الملوثة، أن طريقة فض النزاعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق الالتزامات التعاقدية التي تنجر عنها، تتم بين طرفي العقد واللذين يسعيان إلى إيجاد حل ودي للنزاع[2].

ونتيجة لكل ما تقدم يتضح بأن هذه العقود ليست عقودا إدارية وهي بذلك تخرج عن اختصاص القضاء الإداري. كما أنه لا يمكن اعتبارها عقودا تخضع للقانون الخاص، لأن طبيعة الجزاءات المتعلقة بعدم تنفيذ الالتزامات الاتفاقية في القانون المدني، والمتمثلة في البطلان أو الفسخ، أو التعويض، لا تحقق فعالية في صيانة البيئة والمحافظة عليها.

---

[1] – نتيجة للتعتيم الذي خصت به عقود حسن الأداء البيئي ومنع نشرها لم نتحصل إلا على عينة منشورة في مطبوع لكلية الحقوق بجامعة تلمسان.

[2] - Art, 08 du contrat de performance environnementale établie entre le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et le Complexe des corps gras de Maghnia (Tlemcen), mars 2002. Publié in le recueil du colloque national: "*droit et environnement et développement durable*" organisé par la faculté de droit de Tlemcen et l'inspection de la Wilaya de Tlemcen, le 20-21 janvier 2003.

ولهذا تخضع هذه العقود إلى منطق قانوني مختلف سواء من حيث القـــوة الإلزاميـــة[1]، والتي تستمدها كما يرى الفقه من تبادل المنافع والمصالح بين المتعاقدين[2]، أو من حيث الطبيعة القانونية التي تتمتع بها. وبحكم أنها عقود لا تخضع إلى أصناف العقود المعروفة فـــي القـــانون العام أو الخاص، فإنها تصنف ضمن جيل النشاطات الاتفاقية، والتي اعتبرتها الأستاذة شيخاوي بأنها "عقود إدارية غير مسماة[3]"، أو أنها "عقود تقع في حدود المشروعية[4]" بسبب عدم وضوح نظامها القانوني.

إلا أن كون هذه العقود لا تكيف بأنها عقود إدارية أو خاصة، لا يمنع القاضي الإداري[5] من فحص مدى نجاح الإدارة في اختيار الأداة الملائمة لتنفيذ السياسة البيئيـــة، ذلـــك أن الإدارة تملك في آن واحد سلطات ضبطية انفرادية وصلاحيات اتفاقية لفرض احترام التـــدابير البيئيـــة. فجود أسلوبين للتدخل الإداري لفرض احترام التدابير البيئة، لا يعني أن الإدارة تتمتـــع بحريـــة مطلقة في اختبار الأسلوب الذي تتعامل به مع الملوث، إذ تلزم الإدارة باســـتعمال صـــلاحياتها الضبطية في الحالات التي ينص عليها القانون صراحة، وبذلك لا يمكنها اللجوء إلى الأســـلوب الإتفاقي. في مثل هذه الحالات وهو الحل الذي كرسه القاضـــي الإداري الفرنـــسي، إذ رفـــض إمكانية لجوء الإدارة إلى الطابع الإتفاقي في حالة وجود نص تنظيمي يلزمهـــا باتخـــاذ تـــدابير انفرادية[6].

في هذا السياق اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في قضية العقد الذي أبرمته وزارة البيئة مع مؤسسة Pechiney UGINE KUHLMANN وفروعها والذي يتضمن وضع جدول زمني محـــدد للامتثال لقانون المنشآت المصنفة، أن هذا الإجراء (العقد) خال من كل قيمة قانونية، لأن القانون

[1] – نظرا لطابعها الخاص تستمد عقود حسن الأداء طابعها الردعي، من جزاءات خاصة تكمن في تعليق الدعم المادي والفني، وإعـــذار المستغل، أو الوقف المؤقت للمنشأة وقد يصل إلى حد الغلق النهائي للمنشأة، وتهديد الإدارة للمتعاقد بلجوئها إلى الأسلوب الانفرادي، في ضبط الخروقات التي يقوم بها الملوث.

[2] - G. J. martin, Cité par Isabelle Doussan, op. Cit. p, 244.

[3] - Chikhaoui Leila, op. Cit, p, 706.

[4] - Chikhaoui Leila, op. Cit, p, 735.

[5] – المنازعة التي نشير إليها في هذا العنصر لا تتعلق برقابة القاضي الإداري لموضوع العقد، لأنه ليس عقداً إدارياً، وإنما هو البحـــث فقط في حسن اختيار التقنية الملائمة، ومنه إذا لاحظ بأن الإدارة قد أخفقت في اختيار التقنية الملائمة يبطل الإجـــراء، لتـــصبح الإدارة ملزمة بالرجوع إلى الأسلوب الانفرادي، وعادة ما يكون الطعن في مثل هذه الحالات من الغير، من جمعيات بيئية أو متـــضررين مـــن جراء هذا النشاط الإتفاقي.

[6] - ferchichi Wahid, op. Cit. P. 164.

يخول الوزارة باعتبارها الممارسة للسلطات الضبطية الخاصة بالمنشآت المصنفة، سلطة اتخاذ التدابير الحمائية بصورة انفرادية وبذلك فإنه لا يمكن للعقد أن يحل محل القرار الانفرادي[1].

وعلق مفوض الدولة الفرنسي على أن هذا الحل الذي توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي، لا يعني أن القضاء أو حتى الفقه، يمنع الإدارة من اللجوء إلى تقنية التعاقد، وإنما يتعلق الأمر فقط بفحص مدى صحة لجوء الإدارة إلى التعاقد، وأن لجوء الإدارة إلى أسلوب التعاقد لا يشكل خرقاً أو تحريفا للسلطات العامة المخولة لها[2].

وإذا كانت الإدارة تمارس مبدئيا صلاحياتها بصورة انفرادية، فإن هذا الشكل التعاقدي الجديد لتطبيق التدابير التنظيمية يبدو للوهلة الأولى غريباً، وخارجا عن القاعدة العامة. إلا أن الفقه الفرنسي لا يعتبر هذا التجديد خروجا عن المشروعية، بالرغم من عدم وجود نص صريح ينظم تعاقد الإدارة مع الملوثين. تنحصر ممارسة الإدارة لسلطتها التنظيمية في بعض الوظائف التي لا يمكن فيها اللجوء للاتفاق كالمحافظة على النظام العام، وما عداها لا يوجد مانع من لجوء الإدارة إلى أسلوب آخر[3]، ومن ذلك فإن المنع الذي يوجه إلى الإدارة ليس استعمال تقنية التعاقد، وإنما استعمالها لتقنية التعاقد محل ممارستها لسلطتها الانفرادية[4]، وبهذا يظهر هذا الأسلوب التعاقدي بمظهر التقنية القانونية المكملة لتطبيق التدابير البيئية.

ثالثا: عقود حسن الأداء البيئي: تقنية قانونية مكملة

بفعل مشروعية وإمكانية لجوء الإدارة إلى الأسلوب الانفرادي والتعاقدي لتحقيق السياسة البيئية، فإنه يجب اعتبار كلا الأسلوبين متكاملتين من أجل بلوغ أهداف محددة، بالرغم من الاختلاف والفارق بينهما من حيث الشكل ومضمون الالتزامات التي تنشأ عنهما، والنظام القانوني الذي يحكمها.

ولا يمكن بأي حال اعتبار الأسلوب الانفرادي والتعاقدي، منفصلين لأن نجاح فعالية نظام التعاقد في تحقيق السياسة البيئية يستند إلى السلطة التنظيمية التي تمتلكها الإدارة، ذلك أنه

---

[1] - CE. 08 mars, les amis de la terre, AJDA, 1985, p, 383, Cité par, Isabelle Doussan, op. Cit. P, 247.

[2] - Le commissaire du gouvernement P.A. Jeanney dans ces conclusions relatives à l'arrêt "les amis de la terre", fait remarquer, in fine, que "*rien n'interdirait (…) au ministère de l'environnement de s'engager, par voie conventionnelle, à verser une aide financière à une société qui réduirait les pollutions de ses usines, soit de son plein gré, soit pour se conformer à des arrêtes préfectoraux*", Cité par Isabelle Doussan, op. Cit. p, 248.

[3] - Isabelle Doussan, op. Cit. P. 245.

[4] - Isabelle Doussan, op. Cit. P. 246.

في حالة تماطل أو امتناع الملوث المتعاقد تنفيذ التزاماته التعاقدية، تلجأ الإدارة إلـــى ســـلطتها الضبطية لفرض احترام التدابير البيئية.

نظرا لاستحالة التطبيق الفجائي للتدابير البيئية[1] أبرمت وزارة تهيئة الإقليم والبيئة 40 عقد حسن الأداء البيئي و160 ميثاقا[2]، ويبين مضمون العينات المتاحة للدراسة أن هذه العقــود جاءت لتطبيق التدابير التنظيمية السارية المفعول[3]، ولم تأت بأحكام أو تدابير بيئية جديدة سواء أقل أو أكثر من حدود الصب وعتبات التلوث المحددة قانونا. وبذلك يهدف هذا الأسلوب الإتفاقي إلى اتقاء فشل الأسلوب الردعي الانفرادي في تطبيق الأحكام القانونية، وتطبيقها بطريقة مرنـــة مع مراعاة القدرات الاقتصادية للمؤسسة بمنحها مدة زمنية معقولة ومـــساعدات ماليـــة وتقنيـــة للامتثال لهذه الأحكام.

وبالرغم من الطابع الرضائي والتشاوري لهذه العقود، فإن الإدارة تتمتع بـــسلطة إنهـــاء الاتفاق واللجوء إلى الإجراءات الردعية[4]، أو تعليق تجديد العقد بعد إبلاغ الطرف الآخر قبـــل انتهاء مهلته في حالة عدم جدية المتعاقد[5]. ويتم تقويم نتائج العقد في اجتماعات ثنائية ودوريـــة على الأقل مرة واحدة في السنة[6].

من المزايا التي يستفيد منها الملوث من عقد حسن الأداء البيئي حصوله على مهل اتفاقية للامتثال للتدابير البيئية تتناسب مع قدرات منشأته، مما يؤجل انطباق القواعد والتـــدابير البيئيـــة السارية المفعول.

---

[1] – صرح وزير تهيئة الإقليم والبيئة خلال مناقشة مشروع قانون حماية البيئة 03-10 بأنه نظرا للصعوبات التي تواجههـــا المنـــشآت المصنفة "تقربنا من أصحاب المصانع التي تلوث أكثر في الجزائر، وهي معروفة ومصنفة وطالبناهم استباقا لمـــشروع هـــذا القـــانون بالمراقبة الذاتية...". رد وزير تهيئة الإقليم والبيئة على استفسارات النواب خلال مناقشة مشروع قانون تهيئة الإقليم وتنمية المـــستدامة، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد:51، ص 39.

[2] – ونتيجة لتعذر الحصول على غالبية هذه العقود نتيجة لتضمنها شروط عدم النشر أو الإعلام للغير، فقد انحصرت الدراسة في عينـــة محددة من هذه العقود التي أبرمتها الوزارة.

[3] -Protocole Relatif au planning d'exécution du plan d'action de lutte contre la pollution génère par l'unité maïserie de Maghnia (Tlemcen), entre la Wilaya de Tlemcen et le groupe industriel ERIAD Sidi bel abbes, 22 avril 2002.

إذ يتبين من خلال ملحق الاتفاق الأول والثاني أن التدابير المنصوص عليها فيما يتعلق بالتزام المؤســـسات الملوثـــة بخفـــض التلـــوث، كخفض نسبة الغبار في الهواء المحددة بـــ 50 mg/Nm3، ونسبة الضجيج المحددة 70 ديسبل.

[4] - Article 03 du protocole, op. Cit.

[5] - Article 06 du contrat de performance environnementale, établie entre le MEAT et le complexe des corps gras, op. Cit.

[6] - Article 05, du contrat de performance environnementale, op. Cit.

رابعا: عقد حسن الأداء وسيلة لتأجيل انطباق القواعد التنظيمية

إذا كانت الإدارة لا تملك صلاحية اعتماد أحكام تعاقدية مخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، فإنها تملك صلاحية التأجيل الإتفاقي للأثر المباشر لهذه الأحكام. ويتجلى ذلك من خلال عقد حسن الأداء المبرم بين وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، ومركب المواد الدسمة لمغنية (تلمسان)، والذي نص على أن مدة تطبيق العقد تتحدد بثلاث سنوات قابلة للتمديد ضمنا لمدة ثلاث سنوات أخرى، إلا إذا اعترض عليها أحد الأطراف بمدة ثلاث أشهر قبل انقضاء فترة ثلاث سنوات[1].

إلا أن هذا التأجيل والتطبيق المرحلي الإتفاقي للنص التنظيمي، يختلف من حيث الأساس عن التأجيل القانوني كما هو في قانون النفايات مثلا[2]. ففي التأجيل القانوني تكون أحكامه غير سارية المفعول، أما التأجيل الإتفاقي فالنص المؤجل يكون ساري المفعول.

ويستند هذا التأجيل الإتفاقي المكرس في عقود حسن الأداء إلى أحكام المرسوم المتعلق بالمنشآت المصنفة، والذي يشير صراحة: على أنه يجب على المنشآت الموجودة قبل صدور المرسوم الجديد المنظم للمنشآت المصنفة، أن تلتزم بأحكام هذا المرسوم في الآجال المحددة لها في القرارات التي تخصها[3]، وبهذا يسمح هذا النص بالتعامل مع كل حالة على حدا.إلا أن المرسوم الجديد 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة تخلى عن منح مهل إضافية لامتثال المنشآت المصنفة[4] بسبب انتهاء المرحلة الانتقالية التي منحت للمنشآت المصنفة للامتثال للأحكام الجديدة.

تنطوي صلاحية التأجيل الإتفاقي للتدابير البيئية على خطورة التهرب من تطبيق القانون، إلا أن هذا التأجيل لا تستفيد منه المنشأة الموجود في وضعية غير قانونية، مثل المنشأة التي أخلت بالالتزام والشروط المنصوص عليها في عقد حسن الأداء، أو تمارس نشاطها بدون ترخيص، أو التي تمارس نشاطا مخالفا للترخيص الذي حصلت عليه، وفي كل هذه الحالات تنطبق التدابير البيئية بلجوء الإدارة إلى الأسلوب الضبطي.

---

[1] - Art, 06 du contrat de performance, MAE et CCG de Maghnia, op. Cit.

[2] – ينص قانون 01-19 المتعلق بتسيير ومراقبة وإزالة النفايات في المواد 68 و 69 و 70 و 71 على مهل ممنوحة لدخول القانون حيز التنفيذ وهي على التوالي: سنتين بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100,000 نسمة، وخمس (05) سنوات للمنشآت الخاصة بمعالجة النفايات، وثلاث (03) سنوات لمستغلي مواقع النفايات الهامدة، وسنتين (02) لحائزي النفايات الخطرة.

[3] – المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة السابق الملغى.

[4] – المادة 35 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة السابق.ولم تمنح آجال جديدة إلا بمناسبة فرض إجراء دراسة الخطر والتي لم تكن موجودة سابقا، ومنحت للمنشآت القائمة عند صدور هذا النص سنتين ابتداء من تاريخ صدور هذا المرسوم.

وبلجوء الإدارة إلى تطبيق التدابير القانونية بطريقة اتفاقية، يثار تساؤل حول طريقة مراقبة ومتابعة الالتزامات التي تتعهد بها المنشأة المصنفة.

خامسا: كيفية مراقبة ومتابعة التزامات صاحب المنشأة من قبل الإدارة

"يتم فحص حالة تقدم تنفيذ الأحكام المتعلقة بالعقد من خلال لقاءات دورية تنعقد مرة واحدة على الأقل في السنة، ويتم تحديد رزنامة الدورات باتفاق الطرفين"[(1)].

في حالة عدم امتثال المنشأة المتعاقد معها للأحكام الاتفاقية تلجأ الإدارة إلى إنهاء عقد حسن الأداء البيئي ووقف المساعدات المالية والتقنية وقطع المهل الممنوحة للمنشأة للامتثال للأحكام القانونية. وإضافة إلى ذلك تلجأ للأسلوب الانفرادي كاتخاذ إجراء الإعذار أو الوقف المؤقت أو الغلق النهائي والأمر بإعادة الحال إلى ما كان عليه، أو اللجوء إلى القضاء الجزائي أو المدني.

ويتضح مما تقدم أن الإدارة تميز بين التطبيق الآلي للسلطة العامة في مراقبة مدى الالتزام بالأحكام التنظيمية في حالة الأطراف غير مشمولين بعقود حسن الأداء، وبالتطبيق الإتفاقي للأحكام التنظيمية الخاص بالمنشآت المصنفة المشمولة بعقود حسن الأداء.

إضافة إلى استفادة المنشآت المصنفة من تأجيل انطباق التدابير البيئية فإنها تحصل على دعم مالي وتقني مقابل على إبرامها عقد حسن الأداء البيئي، الأمر الذي يستدعي إيضاح الكيفية التي تتحصل بها المنشآت المصنفة على الدعم المالي.

سادسا: كيفية تقديم الدعم في إطار عقود حسن الأداء

تقوم الإدارة بتقديم الدعم المادي والتقني للملوث المتعاقد، بالتناسب مع درجة التزامه بالأحكام الاتفاقية المتعلقة بتخفيض نسب التلوث ضمن الآجال المحددة في العقد. فإما أنه يحصل على الدعم المتفق عليه كاملا، إذا تبين بعد المراقبة أنه نفذ جميع التزاماته، وإما أن تلجأ الإدارة إلى تخفيض الدعم أو وقفه، ومن ثم تلجأ إلى الأسلوب الانفرادي الردعي.

لم تتضمن عينة عقود حسن الأداء البيئي المدروسة كيفية تقديم الدعم المالي والتقني ومقداره، وترك ذلك للاجتماعات واللقاءات الدورية التي تتم بين الإدارة والمنشأة الملوثة. كما أن

---

[1] - Art 05, "Suivi du contrat", du contrat de performance, MAE et CCG de MAGHNIA, op. Cit.

محاضر الأشغال التي تتمخض عن هذه اللقاءات الدورية، والتي يتم من خلالها التفاوض حـــول الإعانات غير القابلة للإطلاع والنشر[1].

ومهما كان مقدار الدعم المقدم للمنشآت المصنفة في إطار عقود حسن الأداء، فإن الهـــدف منه هو تخفيض التلوث، وإذا لم يحقق هذا الهدف فإن هذا الإنفاق يعتبر هدراً إضافياً للمال العام، وإثراء غير مشروع للملوثين، لذلك ينبغي أن تكون هناك آليات واضحة تضمن فعالية هذا الدعم، أو استعادته في حالة عدم تحقيق النتائج المرجوة.

وعلى الرغم من اعتبار الفقه أن الدعم الذي يحصل عليه الملوثون من خلال عقود حسن الأداء، يعد خرقا لمبدأ الملوث الدافع[2]، إلا أن هذا الدعم يعتبر من الناحية الواقعية لازما لتفادي الصدمة الاقتصادية بالنسبة للملوثين في حالة تطبيق التدابير البيئية بصرامة، كما أن هذا الـــدعم مؤقت ومرحلي يهدف إلى إعادة الملوث طواعية إلى الامتثال للأحكام البيئية.

ونتيجة للغموض الذي يعتري جوانب متعددة من عقد حسن الأداء البيئي، وجـــب بـــذل مجهود إضافي لإضفاء الشفافية على هذه العقود لصيانتها من أي انحراف.

سابعا: ضرورة دعم شفافية عقود حسن الأداء

اتسمت عقود حسن الأداء التي أبرمتها وزارة تهيئة الإقليم وحماية البيئة مـــع مختلـــف المنشآت الملوثة بالسرية، من خلال منع نشر وإطلاع الغير على هذه العقود[3]، و تعطيل مبـــدأ الحق في الإعلام والمشاركة بوقف إمكانية حضور المنتخبين المحليين وفعالية المجتمع المـــدني الناشطة في مجال حماية البيئة من جمعيات ومنظمات غير حكومية، لجلسات التقيـــيم الـــدوري المتعلقة بتنفيذ أطراف العقد لالتزاماتهما على قبول طرفي العقد[4]، وكأن العقد يتضمن أســـرارا مهنية أو تجارية، ولا يتعلق موضوعه بصحة المواطن أو بحماية العناصر الطبيعية الأخرى التي تعتبر ملكا مشتركا.

---

[1]- Art, 4 /3 du contrat de performance, MAE et CCG de Maghnia, op. Cit.

إذ تنص هذه الاتفاقية الموقعة بين وزارة تهيئة الإقليم والبيئة ومركب المواد الدسمة لمغنية، على أن المعلومات المتبادلـــة بـــين طرفـــي العقد غير قابلة للنشر لأي طرف ثالث إلا باتفاق الطرفين.

[2] - Chikhaoui Leila, op. Cit. p, 735.

[3]- Art, 4 /3 du contrat de performance, MAE et CCG de Maghnia, op. Cit.

إذ تنص هذه الاتفاقية الموقعة بين وزارة تهيئة الإقليم والبيئة ومركب المواد الدسمة لمغنية، على أن المعلومات المتبادلـــة بـــين طرفـــي العقد غير قابلة للنشر لأي طرف ثالث إلا باتفاق الطرفين.

[4] - art 05 du contrat de performance, MAE et ECG de Maghnia, op. Cit.

يخالف هذا التعتيم مبدأ الحق في الإعلام المكرس في قانون 03- 10، والذي يقضي بأنه من حق كل شخص طبيعي أو معنوي أن يطلب من الهيئات المعنية معلومات متعلقة بحالة البيئة، ويمكن أن تتعلق هذه المعلومات بكل المعطيات المتوفرة في أي شكل مرتبط بحالة البيئة والتنظيمات والتدابير والإجراءات الموجهة لضمان حماية البيئة وتنظيمها[1]. وباعتبار عقود حسن الأداء البيئي التي أبرمتها وزارة البيئة تعد تدابير موجهة لضمان حماية البيئة، فإن وزارة البيئة تكون ملزمة بنشرها وبخاصة عند توجيه طلبات بذلك[2]. وبناء على ذلك لا يجب أن تنحصر الشفافية في مجرد نشر أحكام العقود، بل ينبغي أن تتعداها إلى تقديم معلومات وبيانات دورية عن مدى التزام طرفي العقد بتنفيذ التزاماتهما المتعلقة بتطبيق التدابير البيئية، بغية السماح لأي ذي مصلحة في منازعة أي انحراف في استخدام الإدارة مجال التعاقد عوض صلاحيتها الضبطية الانفرادية للتواطؤ مع الملوثين. ويعتبر الفقه أن إضفاء الشفافية على عقود حسن الأداء، يقضي على "الجلسات السرية بين الإدارة والمهنيين" و"إفلاس الديمقراطية[3]".

وبالإضافة إلى الاتصال المباشر بين الوزارة والمنشآت المصنفة المعنية من خلال إبرام عقود حسن الأداء البيئي، أو من خلال التواصل بين الجماعات المحلية والمؤسسات الملوثة، فإنه يمكن للوزارة أن تلجأ إلى التفاوض مع تمثيليات الفروع الصناعية والزراعية والخدماتية، بواسطة عقود الفرع contrat de branche.

الفرع الرابع: عقود الفرع: طريقة للتفاوض غير المباشر مع الملوثين

يتم إبرام عقود الفرع عن طريق التزام فرع صناعي يمثل جميع المهنيين المنتمين لهذا الفرع، لتخفيض نسب التلوث أو تنظيم رسكلة النفايات مقابل مجموعة من الامتيازات[4].

لجأت الإدارة البيئية المركزية في فرنسا إلى عقود البرامج بسبب صعوبة وطول مدة الحوار الانفرادي مع أصحاب المنشآت الصناعية، وواجهت صعوبات جمة منها جهل وزارة البيئة لملفات القطاعات الصناعية والزراعية والخدمية التي كانت تابعة لقطاعات وزارية مختلفة،

---

[1] – المادة 07 من قانون 03- 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[2] – خلال فترة دراسة هذا المحور لم استطع أن احصل على البيانات المتعلقة بعقود حسن الأداء البيئي، من مركز التوثيق الخاص بوزارة تهيئة الإقليم والبيئة، أو من المديرية المعنية لدى وزارة تهيئة الإقليم والبيئة.

[3] - P. Lascumes, *un droit de l'environnement négocié*, Cité. Par, Isabelle Doussan, op. Cit. p, 256.

[4] - Chikhaoui Leila, op. Cit. p, 734.

وازدادت صعوبة الحوار مع الملوثين التابعين للقطاع العام أو شبه العام، لأنهم كانوا يخلطون بين مصالح المؤسسة ومصالح الأمة[1].

تعتبر عقود البرامج الموقعة بين الوزارة المكلفة بالبيئة، ونقابة كل فرع صناعي أو زراعي أو خدماتي، أقصر طريق للوصول إلى الملوثين المنضمين في قطاع أو حتى المتفرعين داخل قطاع واحد، مثل فرع النسيج، أو الإسمنت، أو البتروكمياويات في القطاع الصناعي. كما تضمن عقود البرامج معاملة متساوية لكل الملوثين من نفس القطاع أو الفرع، عوض الطريقة الأولى –عقد حسن الأداء البيئي– والتي قد تؤدي إلى تباين كبير في الالتزامات الخاصة بكل مؤسسة على حدا.

وعلى الرغم من أن أسلوب الاتفاق غير المباشر يحقق مزايا عديدة للإدارة من بينها الاقتصاد في الجهد والوقت ويحقق العدالة في التعامل مع الملوثين، إلا أنه تعتريه مجموعة من النقائص، من بينها تضاؤل الالتزام بأحكام عقد البرامج بالنسبة للملوثين، نتيجة لعدم مشاركتهم المباشرة في اعتماد هذه الأحكام، لأن الفرع الصناعي –التمثيل النقابي أو المهني– لا يملك أي وسيلة لإجبار أعضائه، إذ عادة ما يلجأ أعضاء الفرع في حالة الصعوبات المالية إلى تفضيل مصالحهم الخاصة على حساب الالتزامات الجماعية والتي لا تهمهم بطريقة مباشرة[2].

كما أن عقود البرامج المتوصل إليها بين ممثليهم والوزارة، لا تعتبر ملزمة لهم من الناحية القانونية، لأنه مجرد التزام معنوي بالنسبة لأصحاب المؤسسات الملوثة، شأنه في ذلك شأنها التخطيط أو الإستراتيجية التي تضعها الوزارة، والتي تعتبر ملزمة للإدارة على اختلاف مراتبها، وغير ملزمة لأصحاب المنشآت المصنفة، إلا بعد ترجمتها في نصوص تنظيمية وقانونية.

يتضمن الأسلوب المرن في تطبيق السياسة البيئية إلى جانب الأعمال الاتفاقية الرسمية والشكلية –أي التي ينص عليها القانون ولها شكل محدد–، جملة من الأعمال التشاورية والاتفاقية غير الشكلية أي التي ليس لها شكل محدد.

المطلب الثاني: الأعمال الاتفاقية والتشاورية غير الشكلية

للتعرف على الأعمال الاتفاقية والتشاورية غير الشكلية استوجب الأمر ابتداء البحث عن الدوافع والأسباب التي أدت إلى اعتماد هذه الأعمال (الفرع الأول)، لنقوم بعد ذلك بالكشف عن

[1] - Robert Poujade, op. Cit. Pp, 195-201.
[2] - Chikhaoui Leila, op. Cit. p, 735.

مختلف صور هذه النشاطات الاتفاقية والتشاورية غير الشكلية في التشريع الجزائـري (الفـرع الثاني).

الفرع الأول: أسباب اللجوء إلى الأسلوب الإتفاقي والتشاوري غير الشكلي

يتميز هذا الشكل الجديد من الأعمال الاتفاقية التشاورية غير الشكلية بأنه جيـل جديـد لأساليب التنظيم الإداري في كثير من المجالات، ويعتبر بأنه عمل غير تنظيمي وغيـر اتفـاقي بالمفهوم الشكلي الصارم أي أنه ليس بعقد إداري، ويطغى عليه الجانـب التـشاوري والـودي والتنسيقي، كما أنه لا يعتبر بديلا عن السلطات الضبطية وإنما مكملا لها. نشأت هذه الأسـاليب الاتفاقية والتشاورية غير الشكلية، في مجال الصحة، والضرائب، والسياسة الاقتصادية وحتـى التهيئة العمرانية[1]، لأنها تتسم بطابع مرن وتتيح للإدارة الاتصال المباشر مع الأطراف المعنية لمعالجة المشاكل العالقة.

لا تخضع هذه النشاطات الشكلية وغير الشكلية إلى أي صنف مـن الأعمـال الإداريـة المعروفة فهي ليست بقرار أو عقد إداري. وبذلك فهي لا تخضع إلى منطق الجزاءات الإداريـة لمخالفة الأعمال الإدارية، بل يتعرض الإخلال بها إلى الاستهجان أو تهديـد الإدارة لمخاطبيهـا بسحب الثقة منهم.

وبدوره هذا الأسلوب التفاوضي الجديد في مجال حماية البيئة، وإن كان منصوصا عليه في نصوص متفرقة لمختلف العناصر البيئية، إلا أنه يظل غريبا في إطار الممارسة الإداريـة فـي الجزائر، وإن وجد فهو نادر وغير واضح المعالم.

ودعما منها لهذا الأسلوب الودي للتواصل بين الإدارة والملوثين، نظمـت وزارة تهيئـة الإقليم والبيئة يوما إعلاميا لفائدة مفتشي البيئة من أجل تطوير وترقية أسلوب الحوار والتـشاور بين الإدارة والملوثين وتطوير أساليب ودية مثل الوساطة لحل المشاكل البيئية[2].

---

[1] - Pierre Lascumes et Jérôme Vallay, *Les activités publiques conventionnelles: un nouvel instrument de la politique publique ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel,* In Revue, Sociologie du travail, n° 4 / 96. P. 553

[2] – ملتقى وزارة البيئة وتهيئة الإقليم، "الوساطة فـي حـل النزاعـات البيئيـة" médiation aux conflits environnementaux بتاريخ 05-12-2003 الهدف منه تكوين مديري البيئة حول طريقة التواصل والوساطة في حل المشاكل البيئية، سـواء تعلـق الأمـر بالقيام بإجراء شفهي من خلال جلسة ثنائية أو متعددة الأطراف، أو التزام مكتوب غير شكلي.

يعتبر الفقه أن اللجوء إلى الأسلوب التشاوري يقوم على أساس تنويع طرق التدخل الإداري لمواجهة "الانتقادات التي تعرض لها الأسلوب التدخلي التنظيمي الكلاسيكي، نتيجة لتكاليفه المرتفعة وعدم فعاليته الاجتماعية"[1].

وتماشيا مع التحديث الذي عرفته وسائل حماية البيئة الحديثة، تضمنت النصوص المتعلقة بحماية البيئة مجموعة من صور التواصل والتشاور غير الرسمي بين الإدارة والملوثين.

الفرع الثاني: صور النشاطات الاتفاقية غير الشكلية أو التشاورية في التشريع الجزائري

عرفت النشاطات الاتفاقية غير الشكلية والتشاورية مجالا خصبا في تنظيم المنشآت المصنفة (أولا)، وفي مجال تطبيق قواعد التهيئة العمرانية (ثانيا).

أولا: الأعمال التشاورية المتعلقة بالمنشآت المصنفة

يعتبر مجال تواصل الإدارة مع أصحاب المنشآت المصنفة مجالا خصبا لممارسة مختلف الطرق المرنة سواء ما تعلق منها بالتعاقد، أو ما تعلق منها بالنشاطات الاتفاقية غير الشكلية أو التشاورية. ولتعزيز التواصل بين الإدارة والمنشآت المصنفة ألزم قانون البيئة الجديد كل مستغل لمنشأة مصنفة خاضعة للترخيص بتعيين مندوب للبيئة[2]. وقد استحدث هذا الوسيط –مندوب البيئة– بهدف إيجاد مخاطب دائم ومتخصص لدى كل منشأة مصنفة، لتسهيل عملية التواصل والتفاوض مع الإدارة البيئية حول كيفية تحقيق أهداف السياسة الوطنية للبيئة. وفي هذا الإطار يكلف مندوب البيئة تحت سلطة ومسؤولية المستغل باستقبال وإعلام كل سلطة مراقبة في مجال حماية البيئة، إلا في حالة ما إذا تعلق الأمر بمسؤولية المستغل صراحة[3].

كما تضمن مرسوم المنشآت المصنفة تنظيم حالات مختلفة للعلاقات التشاورية والتفاوضية المباشرة، بين الإدارة ومستغلي المنشآت الملوثة، منها ما يتعلق بمرحلة ما قبل الحصول على الترخيص (أولا)، ومنها ما يتعلق بوضعيات خاصة بعد حصول صاحب المنشأة على الترخيص (ثانيا).

1. النشاطات التشاورية السابقة للحصول على رخصة استغلال المنشأة

---

[1] - Pierre Lascummes & Jérôme Valley, op. Cit. pp. 555-556.

[2] – المادة 28 من قانون 01–10 المتعلق بالبيئة، وأوضح المرسوم التنفيذي 05– 240 المؤرخ في 28 يونيو 2005 المحدد لكيفية تعيين مندوبي البيئة. ج ر عدد: 2005/46.

[3] – المادة 06 من المرسوم التنفيذي 05–240 المتعلق بتعيين مندوبي لبيئة السابق.

تتمثل أشكال التواصل السابقة لحصول مستغل المنشأة على رخصة استغلال المنشآت المصنفة، في جملة الأعمال التحضيرية ذات الطابع التكييفي[1]، والتي يقوم من خلالها صاحب مشروع المنشأة بالتقرب من المصالح البيئية المحلية أو المركزية، لعرض مشروع منشأته للتعرف على المتطلبات القانونية للقيام بهذا النشاط، مثل التعرف على عناصر الملف الواجب تكوينه، والالتزامات التي تقع على عاتق صاحب مشروع المنشأة، وتكييف المنشأة التي يعتزم إنشائها ومعرفة ما إذا كانت تخضع للصنف الأول أو الثاني أو الثالث، أو الرابع والالتزامات التي تقع عليه بالنظر إلى كل صنف.

تفيد هذه الأعمال التحضيرية التكييفية في تبادل المعلومات بين صاحب المشروع والإدارة البيئية، لتوضيح متطلبات الإجراءات الشكلية، وإيجاد نوع من التوافق المسبق بين الملوث والإدارة. وقد خصها مرسوم 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة بمرحلة خاصة، سماها بالمرحلة الأولية لإيداع الطلب والتي يحصل خلالها صاحب الطلب على مقرر موافقة مسبقة لإنشاء المؤسسة المصنفة وكل ذلك خلال مهلة لا تتعدى ثلاثة (03) أشهر[2].

ولقد ألزم المشرع صاحب مشروع المنشأة المصنفة بتقديم المعلومات المتعلقة بأساليب الصنع، ومنح له إمكانية تحديد المعلومات التي يعتقد بأن نشرها قد يؤدي إلى إفشاء سر الصنع[3] بناء على تصريح صاحب الطلب[4]. هذا التواصل الأولي يسمح للإدارة بتقدير ما إذا كانت المعلومات المقدمة تعتبر أسرارا للصنع، وبذلك يمكن أن تخضع هذه العملية التقديرية إلى تشاور مسبق قبل تحديد العناصر التي يمكن نشرها ليطلع عليها الجمهور.

كما يمكن لصاحب مشروع منشأة يرغب في الحصول على رخصة محدودة الأجل، في حالة تطبيقه لأساليب جديدة للعمل في المنشأة، أو إذا حصل توقع تحويل الأراضي التي يعتزم انجاز المنشأة عليها يمس بظروف الإسكان وطريقة استعمال الأراضي، أن يقدم طلبا إما إلى الوزير المكلف بالبيئة أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة[5]، ويخضع هذا الطلب إلى التفاوض والمناقشة لإقناع الإدارة، وبحسب الحالة، تقرر منح الرخصة المؤقتة أو

---

[1] - P. Lascumes &Jérôme Vallay, *les activités publiques conventionnelles*, op. Cite, p, 555.

[2] – المادة 1/6 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

[3] – المادة 4/8 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة. والمادة 6 / 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة السابق الملغى.

[4] – المادة 9 / 5 من المرسوم التنفيذي 98-339 السابق الملغى، واحتفظ المرسوم الجديد 06-198 بنفس الحكم في المادة 5/8 منه.

[5] – المادة 19 من المرسوم التنفيذي 98-339 السابق الملغى.

عدم منحها. وتخلى المرسوم الجديد 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة عن إعطاء رخصة مؤقتة استثنائية.

2. النشاطات التشاورية بعد الحصول على الترخيص

يتواصل العمل التشاوري الإتفاقي غير الشكلي، بين لجنة المنشآت المصنفة وصاحب المنشأة الذي حصل على الترخيص، من خلال عملياتها الميدانية لتحقيق أهداف السياسة البيئية.

تدرج المشرع في تصور وبلورة الجزاءات التي يمكن أن تطبق على المنشآت المخالفة للقواعد الحمائية للبيئة بسبب أهميتها الاقتصادية والاجتماعية، إذ خول لجنة المنشآت المصنفة القيام بزيارات ميدانية للتواصل مع صاحب المنشأة لتقدير مدى استعداده للامتثال للأحكام القانونية المتعلقة بمراقبة التلوث.

تهدف عملية التواصل التي تقوم بها لجنة المنشآت المصنفة بالتشاور مع صاحب المنشأة إلى تقدير المهلة المعقولة، لمراعاة قدرات المؤسسة الملوثة للعودة إلى الوضع القانوني. أما إذا حددت هذه المهلة بدون مراعاة قدرات المنشأة الملوثة للامتثال للقواعد البيئية، فإنها قد تكون ذات نتيجة عكسية من خلال تمديد فترة التلويث وإضفاء المشروعية عليها، كما يمكن أن تتحول إلى طريقة لمعاقبة صاحب المنشأة[1].

لذلك يجب تقدير هذه الجزاءات بأنها وسيلة ردعية لتحقيق التوازن بين إعطاء مهل معقولة بالنسبة لأصحاب المنشآت للامتثال للأحكام التقنية المفروضة، والقضاء على التسيب والإهمال الذي يمكن أن يواجه به أصحاب المنشآت المصنفة الإدارة البيئية. وضمن هذه الفلسفة القائمة على تحقيق الموازنة في التواصل تدرج قانون حماية البيئة في تصور الجزاءات المفروضة على المنشآت المتواجدة في حالة الخرق، وتقترح اللجنة الولائية لمراقبة المنشآت المصنفة على الوالي اتخاذ الإجراءات اللازمة والتي تتراوح بين إعذار المستغل، والوقف المؤقت للمنشأة، والغلق النهائي للمنشأة[2]، وبناء على تقرير اللجنة يعذر الوالي المستغل ويحدد

---

[1] – يعاقب بالحبس لمدة ستة (06) أشهر وبغرامة قدرها خمسمائة ألف دينار (500.000 دج) كل من واصل استغلال المنشأة دون الامتثال لقرار الإعذار باحترام المقتضيات التقنية المحددة. المادة 104 من قانون 03- 10 المتعلق بحماية البيئة السابق.

[2] – المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 99- 253 المؤرخ في 07 نوفمبر 1999، المتضمن تشكيل وتنظيم لجنة المراقبة والحراسة للمنشآت المصنفة الملغي بموجب المرسوم التنفيذي 06-198 منشآت السابق، والذي أعاد تسميتها إلى اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة، وأصبحت متضمنة في هذا النص.

له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة[1]، وإذا لم يمتثل تلجأ الإدارة بعد ذلك إلى وقف المنشأة إلى حين تنفيذ كل الشروط المفروضة[2].

وحرص المشرع على تواصل صاحب المنشأة المعرضة للغلق مع الإدارة إذ ألزم صاحب المنشأة باتخاذ جميع تدابير الحراسة والرقابة المستمرة في منشآته وملحقاتها، ويعلم بذلك السلطة الإدارية التي منحت الرخصة بتقرير كامل كل ثلاثة أشهر[3].

وكرس المرسوم الجديد 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة مبدأ النشاط التشاوري إذ حافظ على التواصل مع المنشأة التي تعاين بأنها في وضعية غير مطابقة للتنظيم المطبق إما على المنشآت المصنفة في مجال حماية البيئة، أو للأحكام التقنية الخاصة المنصوص في رخصة الاستغلال الممنوحة، وفي حالة معاينة اللجنة الولائية لمراقبة المنشآت المصنفة لإحدى أوجه الخرق السابقة، يحرر محضر يبين الأفعال المجرمة حسب طبيعة وأهمية الأفعال ويحدد أجل لتسوية وضعية المؤسسة المعنية. وعند نهاية هذا الأجل وفي حالة عدم التكفل بالوضعية غير المطابقة، تعلق رخصة الاستغلال، وإذا لم يقم المستغل بمطابقة مؤسسته في أجل ستة (06) أشهر بعد تبليغ التعليق، تسحب رخصة استغلال المؤسسة المصنفة[4].

كما أضاف النص الجديد صورة ودية أخرى للتواصل بين المنشأة المصنفة والإدارة، وهي حالة التوقف النهائي لنشاطها. إذ اشترط المرسوم بأن يقوم المستغل بإعلام الوالي للمنشأة الخاضعة لنظام الرخصة، ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للمنشآت الخاضعة لنظام التصريح، وكل ذلك خلال الثلاثة (03) أشهر التي تسبق تاريخ التوقف، ومع إرسال ملف يتضمن مخطط إزالة تلوث الموقع[5].

---

[1] – المادة 25 /1 من قانون 03- 10 المتعلق بحماية البيئة السابق.

[2] – المادة 25 / 2 من قانون 03- 10 السابق، وكذا المادة 29 من المرسوم التنفيذي 98- 339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى.

[3] – المادة 42 من المرسوم التنفيذي 06-198 منشآت، والمادة 29 من المرسوم التنفيذي 98-339 المنظم للمنشآت المصنفة السابق الملغى.

[4] – المادة 23 من المرسوم التنفيذي 06-198 منشآت السابق.

[5] – يتضمن مخطط إزالة التلوث ما يلي :

- إفراغ أو إزالة المواد الخطرة وكذا النفايات الموجودة في الموقع،
- إزالة تلوث الأرض والمياه الجوفية المحتمل تلوثها،
- وعند الحاجة كيفيات حراسة الموقع.

المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 منشآت السابق.

وإذا لم يقم بإطلاع الإدارة بهذه التقارير يسأل جنائيا[1].

وإلى جانب الأعمال التشاورية مع المنشآت المصنفة، يوجد مجال خصب لانتعاش هذا الأسلوب ضمن قواعد التهيئة العمرانية.

ثانيا: الأعمال التشاورية ضمن قواعد التهيئة العمرانية

يتضمن قانون التهيئة العمرانية مجموعة من الوثائق ذات الطابع القانوني، والتي تساهم بشكل مباشر في ترقية المشاورة والمشاركة لبلورة التصور المستقبلي لشغل المجال، إذ نجد أن مجموع وثائق التهيئة العمرانية المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي، ورخصة البناء تتيح حيزا كبيرا لمشاركة مجموعة من الأطراف ومن بينها التنظيمات المهنية[2] لأصحاب المنشآت المصنفة في إعداد هذه الوثائق.

يشمل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تقريرا يشمل تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديموغرافي والاجتماعي والثقافي للمجال المعني، ونمط التهيئة المقترح بالنظر إلى التوجيهات الخاصة بمجال التهيئة العمرانية.

يقوم رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإطلاع رؤساء غرف التجارة ورؤساء الغرف الفلاحية، ورؤساء المنظمات المهنية كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، من أجل المشاركة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وذلك بخمسة عشر (15) يوما، ابتداء من تاريخ استلامهم الرسالة للإفصاح عما إذا كانوا يريدون أن يشاركوا في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وتعيين ممثليهم في حالة ثبوت إرادتهم هذه[3]. ثم تتولى البلديات المعنية تبليغ مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصادق عليها بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية

---

[1] – يعاقب بالحبس لمدة ستة (06) أشهر وبغرامة قدرها خمسمائة ألف دينار جزائري (500.000 دج) كل من لم يمتثل لقرار الإعذار في الأجل المحدد لاتخاذ تدابير الحراسة أو إعادة المنشأة أو مكانها إلى حالتهما الأصلية بعد توقيف النشاط. المادة 105 من قانون 03-10 السابق.

[2] – سنركز على التشاور مع التنظيمات المهنية لأصحاب المنشآت المصنفة ضمن قواعد التهيئة والتعمير وحدها، ودون التعرض إلى الأطراف الأخرى المعنية بالتشاور والمشاورة والمشاركة، لأنها لا تهمنا مباشرة في معالجة هذا العنصر.

[3] – المادة 7 /2 من المرسوم التنفيذي 91 – 177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به السابق.

البلدية للجمعيات، للأطراف المعنية السابقة، ويمنحون مهلة ستين (60) يوما لإبداء آرائهم وملاحظاتهم، وإذا لم تقدم أي إجابة خلال هذه المهلة عد رأيهم موافقا[1].

يمكن من خلال هذه الاستشارة التي تقوم بها الإدارة في إعداد المخطط التوجيهي أن تساهم المنظمات المهنية التي تمثل أحد القطاعات الصناعية أو الزراعية أو الخدمية بفعالية في تصور التوزيع المستقبلي للنشاطات الملوثة في المجال، وإبداء آرائها في الوقت المناسب، لأن غيابها يعني تحمل جميع التبعات القانونية للتصورات المستقبلية لشغل المجال.

ولم يتضمن المرسوم المنظم لكيفية إعداد مخطط شغل الأراضي صيغة واضحة[2] عن إمكانية مشاركة التمثيليات المهنية لأصحاب المنشآت الملوثة، لذلك يظل الطريق الوحيد هو مشاركتهم عن طريق جمعيات خاصة بهم.

الفرع الثالث: بوادر تشكل النشاط الإتفاقي غير الشكلي في الجزائر

يعد النشاط الإداري الإتفاقي غير الشكلي أسلوبا حديثا لإدارة المشاكل البيئية، إلا أنه ليس واضحا بالشكل الكافي ضمن القواعد البيئية في الجزائر، نظرا لغموض الأحكام المنظمة للتشاور بين الإدارة والملوث.

وبذلك يظل لجوء الإدارة إلى الأسلوب التشاوري اجتهادي، ذلك أنه إذا أخذنا على سبيل المثال الحالات التي تم التطرق إليها سابقا، والمتمثلة في تواصل لجنة المنشآت البيئية مع الملوثين يتبين لنا أن عبارة "يعذر الوالي المستغل ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة"[3]، يمكن أن يعني أن تحديد هذه الآجال يتم بصورة انفرادية، ولا تعني بأنها تحدد بالاتفاق. وغالبا ما نجد أن الإدارة إزاء هذه الحالات لا تجتهد كثيراً في الوصول إلى المعنى الموضوعي –النشاط التشاوري–، بسبب اتقاء موظفيها لمسؤوليتهم الشخصية عن العمل الاجتهادي، ومما يضاعف من تردد الإدارة في اللجوء إلى

---

[1] – المادة 09 من المرسوم التنفيذي 91 – 177 السابق.

[2] – إذ أقصر المشاركة على الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91 – 178 المؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها. ج. ر. عدد: 26 / 1991.

[3] – المادة 1/25 من قانون 03–10 المتعلق بالبيئة.

الأسلوب التشاوري،-إضافة إلى عدم وضوح الصياغة-، عدم وضوح النظام القانوني[1] الـذي يحكم العلاقة التشاورية التي تجمع الإدارة بالملوثين. كما يعتبر عدم وضـوح النظـام العقـابي المترتب عن مخالفة النشاطات التشاورية أو الاتفاقية غير الشكلية سببا إضافيا لعدم إقبال الإدارة على هذا الأسلوب، ويعود السبب الآخر إلى عدم اعتياد المقررين التعامل مع المرتفقين بالأساليب التوافقية.

لذا وجب على المشرع الجزائري إصدار قانون خاص يبين النظام القانوني لهذا النـشاط الإتفاقي، كما هو عليه الشأن بالنسبة للقانون البلجيكي[2]، وصياغة جميع النصوص التي تمـنح لرجل الإدارة الخيار الإتفاقي بكل وضوح، حتى يكون هناك توحيد لتطبيق النص على المستوى الوطني لأنه قد يطبقه البعض على أنه عمل إنفرادي، وقد يطبقه البعض الآخر على أنه عمـل اتفاقي، مما يؤدي إلى عدم المساواة بين المخاطبين بالنص[3]. كما يؤدي الإفصاح صراحة عـن هذا الأسلوب الإتفاقي في مختلف النصوص البيئية، إلى ازدهار الأسلوب التشاوري بين الإدارة والملوثين، كأداة مكملة للنشاط الإداري الانفرادي، وبدون ذلك لا يمكن أن يتطور هذا الأسلوب.

ولتحقيق عمل تشاوري كامل، حدد الفقه ثلاثة شروط للتعرف علـى درجـة وضـوح وشفافية الأعمال الاتفاقية وهي تحديد النظام القانوني للنشاطات الاتفاقية، والاعتراف الرسـمي بهذا الاتفاق، لأن ذلك يسمح بمناقشة مدى ملائمتها وشروط إنشائها، ونشر المعلومات المتعلقـة بمضمون الاتفاق، لأنها تغذي نقاشا عاما أو شبه عام[4]، وهي كلها عناصـر يفتقـدها النظـام التشاوري في الجزائر، ولذلك وجب ضبط القواعد التي تنظم الطابع الإتفاقي والاعتـراف بـه، وإضفاء الشفافية عليه من أجل تطويره.

المطلب الثالث: سلطة الغير في الاعتراض على الأعمال التشاورية

إذا كانت الأعمال الاتفاقية والتشاورية الشكلية وغير الشكلية، لا تشكل أعمـالا إداريـة بحتة كما سبق بيانه، فهل من حق الغير من أفراد وجمعيات الاطلاع على مضمون هذه الشروط

---

1 – يعود السبب الرئيسي في عدم تطور هذا النظام الإتفاقي إلى عدم وضوح النظام القانوني لهذه النشاطات الاتفاقية، وهذا على الـرغم من الملتقى الذي نظمته وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، والذي كان يهدف إلى تكوين مديري البيئة لحل الخلافات مـع الملـوثين بـالطرق التشاورية.

2 – تعتبر بلجيكا الدولة الوحيدة التي أصدرت قانون خاص بالأعمال الاتفاقية من خلال مشروع Bocken 1992،

- Pierre Lascumes, et Jérôme Vallay, op. Cit. P 565

3 - Pierre Lascumes, et Jérôme Vallay, op. Cit. P. 567.

4 - Pierre Lascumes, et Jérôme Vallay, op. Cit. P. 559.

والتدابير والآجال المتفق عليها بين الإدارة والملوثين؟ (الفرع الأول)، وهل بإمكان الغير منازعة الإدارة في جدية وفعالية هذه الإجراءات إزاء الملوثين؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حق الاطلاع على الأعمال التشاورية

ينص قانون البيئة 03-10 على تدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة[1]، وتضمن مبدأ الإعلام والمشاركة حق كل شخص في العلـم بحالة البيئة، والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة[2]، كما يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع على كل المعطيات المتوفرة في أي شكل مـرتبط بحالة البيئة والتنظيمات والتدابير والإجراءات الموجهة لضمان حماية البيئة[3].

وبما أن الأعمال التشاورية الشكلية وغير الشكلية تعد تدابير لحماية البيئة، فإنـه يمكـن الإطلاع عليها من حيث المبدأ. إلا أنه ليست كل الأعمال الإدارية السابقة للقرار قابلة للإطلاع، ذلك أن الأعمال التحضيرية للقرارات الإدارية لا يمكن الاطلاع عليها[4]، لذلك يحسن بنا البحث في تكييف هذه الأعمال الاتفاقية والتشاورية ما إذا كانت أعمال إدارية مستقلة أم أنهـا أعمـال إدارية تحضيرية.

يربط الفقه لجوء الإدارة إلى هذه الأعمال الاتفاقية بأشكال أخرى للنشاط الإداري، فإمـا أن تدعم باللجوء إلى القرار الإداري الانفرادي أو بالتهديد باللجوء إلى تطبيق المساءلة الجنائية. وبهذا يتضح أن هذه الأعمال التشاورية لا تشكل فرعاً مستقلاً بذاته، بل تشكل وسائل مكملة ولا يمكن فصلها عن الوسائل التقليدية التي ترتكز عليها السلطة العامة[5]. فرغم كونها لا تشكل فرعاً مستقلاً للنشاط الإداري إلا أنها تشكل عملاً مكملاً للقرار الإداري النهائي، وهي بذلك تعد عمـلا مستقلا عن الأعمال التحضيرية للقرار الإداري لأنه قد لا يتم اللجوء إليه في حالة احترام المنشأة لالتزاماتها.

وعلى هذا إذا سلمنا بأن الأعمال التشاورية عمل مكمل غير تحضيري، فإنهـا تنـدرج ضمن الموضوعات التي يجوز الاطلاع عليها. وبذلك يحق للجمعيات والأفراد المطالبة بالاطلاع على التدابير والآجال التي تمت بصورة اتفاقية بين الإدارة والملوثين لمنازعـة مـدى جـديتها

1 – المادة 6/2 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

2 – المادة 7/3 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

3 – المادة 07 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

4 - Michel Prieur, *droit de l'environnement*, op. Cit. P. 105.

5 - Pierre Lascoumes a Jérôme Vallay, op. Cit. PP. 564-565.

وفعاليتها. إلا أن حق الإطلاع مقيد صلاحية كل من الإدارة وصاحب مشروع المنشأة[1] في استثناء المعلومات التي يعتقد أنها أسرار الصنع من الملف المتعلق بالأعمال الإدارية الاتفاقية والتشاورية غير الاتفاقية[2].

وبناء على البيانات والمعلومات التي يتحصل عليها الغير من أفراد وجمعيات، يمكن الاعتراض على محدودية فعالية الأعمال التشاورية التي تبنتها الإدارة بالاتفاق مع الملوثين.

الفرع الثاني: طرق الاعتراض على الأعمال التشاورية

تتحدد طرق اعتراض ومنازعة الغير لهذه الأعمال الإدارية التشاورية بناء على الطابع القانوني لهذه النشاطات الاتفاقية، والتي توصلنا إلى أنها لا تشكل إلا إجراء إدارياً تكميليا وليس عملا إداريا محضا، لأنه يختل فيه شرط الأثر المباشر أو الطابع التنفيذي للنشاط الإداري والطابع الحيادي.

وبالرغم من وصف النشاطات الإدارية الاتفاقية "بالأعمال الإدارية الهجينة" " Voies d'action Hybrides"[3]، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي أخضعها للإلغاء[4]. وبناء على ما تقدم يمكن للغير منازعة الإدارة في جدية الأعمال الاتفاقية التي تبرمها مع الملوثين لإزالة وتصحيح الأضرار البيئية، كأن تتخذ تدابير غير كافية أو غير ملائمة، أو أن تمنع للملوث آجالا طويلة غير معقولة مما قد يحدث أضراراً بمصالح الغير، ففي مثل هذه الحالات يمكن لمن له مصلحة منازعة هذه الأعمال التشاورية أمام القاضي الإداري. وتبعا لذلك يتولى القاضي الإداري فحص مدى ملاءمة الإجراءات والتدابير والآجال المتفق عليها، مع هدف حماية البيئة ومدى احترامها لمبدأ المشروعية[5].

---

[1] المادة 4/6 من مرسوم التنفيذي 98-339 منشآت. إذ خول القانون سلطة تحديد السر الصناعي لصاحب مشروع المنشأة المصنفة، من خلال بيانه في ظرف منفصل.

[2] – كقيام الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، بحذف المعلومات التي يعتقد أن نشرها قد يؤدي إلى إفشاء أسرار الصنع (المادة 5/9 من مرسوم التنفيذي 98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى). كما خول القانون سلطة تحديد السر الصناعي لصاحب مشروع المنشأة المصنفة، من خلال بيانه في ظرف منفصل (المادة 4/6 من مرسوم التنفيذي 98-339 منشآت الملغى).
واحتفظ مرسوم 06-198 الجديد المعلق بالمنشآت المصنفة في المادة 08 منه بنفس القيود السابقة فيما يتعلق بحدود الحق في الإطلاع على البيانات المتعلقة بالمنشآت المصنفة.

[3] - Pierre Lascumes, Jérôme Vallay, op. Cit. P. 564.

[4] - Pierre Lascumes, Jérôme Vallay. op. Cit. P. 565.

[5] – والمتمثل في مدى التزام الإدارة في اتفاقها غير الشكلي باحترام الضوابط الدولية، والمتمثلة في مجموع الأحكام والبنود الواردة في الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة التي صادقت عليها الجزائر، والضوابط الداخلية المتمثلة في جميع القوانين والتنظيمات المحددة لنسب

كما يملك أصحاب المصلحة خيارات قضائية أخرى متاحة من خلال اللجوء إلى القضاء الجزائي، عن طريق التأسيس كطرف مدني في القضية، أو القضاء المدني في حالة استمرار الأضرار البيئية بعد انتهاء الآجال المحددة وعدم امتثال الملوث للتدابير المتفق عليها.

ومن بين المشكلات العملية التي قد تواجه الاعتراض على النشاطات الإدارية الاتفاقية، الطابع المرن للنشاطات التشاورية التي يمكن مراجعتها طيلة الفترة المتفق عليها، مما يثير صعوبات جادة في منازعتها والاعتراض عليها، لأنه يمكن للأطراف في أي وقت تعديلها للالتفاف على أي منازعة.

وإلى جانب الجزاءات القضائية التي يمكن أن تطبق على التصرف الإداري، أو العقوبات الجزائية التي يمكن أن يتعرض لها المخالف للأعمال التشاورية، فقد يتعرض الملوث الذي لم يحترم الالتزام المترتب عليه من العمل التشاوري إلى عقوبات غير قضائية والتي حصرها الفقه في مقاطعة جمعيات المستهلكين لمنتجات هذه المؤسسات[1]، وفي زوال الثقة بين الإدارة والملوث، مما يدفع الإدارة إلى اللجوء إلى التصرفات الإدارية الانفرادية الصارمة مباشرة ودون المرور بالأعمال الاتفاقية[2].

وبالإضافة إلى أهمية تحديث وتطوير أساليب الإدارية في جوانبها الاتفاقية والتشاورية لإقحام مختلف الشركاء من أجل تفعيل السياسة البيئية، تقوم فلسفة التدخل الإداري في مجال حماية البيئة على إعطاء الجمعيات مساحات كبيرة للمشاركة إلى جانب الإدارة في حماية البيئة.

التلوث والمواد وعتبات التلوث المسموح بها قانوناً، وكذا الضوابط ذات الطابع التوجيهي الإتفاقي الواردة في مختلف المخططات البيئية.

[1] – مثل هذه الجزاءات لا يمكن تطبيقها في الجزائر لأن سنة الوعي الإيكولوجي لدى المستهلك الجزائري لا زالت متدنية، وبذلك لا يمكن أن يشكل هذا الجزاء أساسا للتأشير على الملوثين.

[2] - Pierre Lascumes Jérôme Vallay, op. Cit. P. 561.

المبحث الثاني: المشاركة الجمعوية في حماية البيئة

نظرا لتركيز قانون حماية البيئة على الطابع الوقائي، فقد أرسى أسسا للإطار الإتفاقي لتنفيذ التدابير البيئية، وشرع في استكمال بناء قواعد شراكة مع جمعيات حماية البيئة باعتبارها أحد أهم شركاء الإدارة البيئية لتفعيل السياسة البيئية. ولتحديد مدى إسهام الجمعيات في مجال حماية البيئة كان لا بد من فحص المقومات التي تُفعل دورها في هذا المجال.

وبفعل خضوع جمعيات حماية البيئة للمبادئ العامة التي تحكم الجمعيات، استلزم الأمر البحث في مدى إقرار المشرع لحرية إنشاء الجمعيات أو حرية التجمع، لأن ذلك يعد المؤشر الأول لبعث الحركة الجمعوية وبذلك يتحدد على ضوئه وجود أو عدم وجود شريك (المطلب الأول)، وبعد إنشاء الجمعيات تتوقف فعاليتها على الحدود المرسومة لها ضمن الإطار القانوني والتنظيمي المتعلق بحماية البيئة (المطلب الثاني). ونظرا لهشاشة التنظيم الجمعوي يؤثر نظام التمويل المعتمد ودرجة شفافيته وخضوعه إلى ضوابط موضوعية على تفعيل حركة جمعوية حقيقية في مجال حماية البيئة (المطلب الثالث)، وبالرغم من التعديلات الجوهرية التي مست نشاط جمعيات حماية البيئة، إلا أن أداءها لازال دون المستوى، مما استدعى البحث عن أسباب ضعف مشاركتها (المطلب الرابع).

المطلب الأول: حرية تأسيس الجمعيات ضمن القواعد العامة

تعد ظاهرة التجمع والنضال الاجتماعي ظاهرة اجتماعية متجذرة، وتعد محاولة تقــويم فعاليتها إبان مرحلة ما في مجال من المجالات الاجتماعية عملية مستعصية لارتباطها بــصورة وثيقة بالتطور الذي عرفته الحركة الجمعوية وبالتراكمية التي اكتسبتها.

ولما كان النشاط المدني يحتاج إلى نوع من التراكمية حتى يتأصل ويتجذر في المجتمع، وجب عرض مراحل تطور حرية إنشاء الجمعيات بعد الاستقلال، والتي تأثرت بالقيود القانونية والإدارية نتيجة للنهج السياسي المتبع، الأمر الذي افرز تهميش وإقــصاء كلــي للمبــادرات الجمعوية (الفرع الأول)، ونظرا لما عرفته الإصلاحات الدستورية لعام 1989 انتعشت حريــة إنشاء الجمعيات بصدور قانون 90-31 المتعلق بالجمعيات الذي أقر ضمانات قانونية لممارســة هذه الحرية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حرية إنشاء الجمعيات قبل دستور 1989: مرحلة الإقصاء

تبلور الإطار القانوني للجمعيات مع صدور القانون الفرنسي لعام 1901 والــذي كــان بدوره نتاجا لتطور طويل لمفهوم الخدمة الاجتماعية[1]، إلى أن استقرت على المفهــوم الحــالي الذي يعرف الجمعية بأنها تجمع لأفراد يسخرون بصفة مستمرة مجهوداتهم الشخــصية لتحقيــق هدف مشترك، دون البحث عن تحقيق الربح، وهي تختلف عــن التجمــع فــي كونــه مؤقتــا وعرضيا[2].

كما تعتبر روح التجمع لصيقة بالطبيعة البشرية وهي بذلك تعد حرية فردية وحقا طبيعيا لأنها سابقة عن المجتمع، لذلك فإن ما يعتبر غريزة وحاجة وحقا وضرورة حتمية، ينبغي تأطيره وتشجيعه وعدم تجريمه أو وصفه بأنه خطير[3]. كما أن المجهود الفردي المعــزول أصــبح لا

[1]- A. De faget De castel jau, *histoire du droit d'association de 1789 à 1901*, Thèse pour le doctorat, Université de Paris, 1905. Pp, 422- 423.

طرحت أربعة مشاريع قوانين لحرية إنشاء الجمعيات والتي كانت كالتالي:

- *projet Tolain (1871), Projet Bertland (1872), Projet De Faure (1880), Projet Jule Simon (1883).*

و لم تتم مناقشة إلا المشروع الثاني و الرابع، و قد اتفق هذين المشروعين على المبادئ التالية:

أ- المساواة في الحرية لكل الجمعيات بما في ذلك الجمعيات الدينية والسياسية،

ب- استبدال النظام القمعي بالنظام الوقائي من خلال التخلي عن نظام الترخيص وتطبيق نظام التصريح في إنشاء الجمعيات،

ج- صلاحية الجمعيات في الحيازة والملكية، والإدعاء أمام القضاء،

د- الصرامة الجنائية في مواجهة هذه الجمعيات لمعاقبتها عن المخالفات التي ترتكبها. وتم إجهاض كل هذه المحــاولات التــي كانــت تهدف إلى تقرير مبدأ حرية إنشاء الجمعيات.

[2] - A. De faget De Castel Jau, op. Cit. p, 03.
[3] - A. De faget De Castel Jau, op. Cit. pp, 4-5.

يتلاءم مع متطلبات التطور الحضاري الحالي، مما استوجب تدخل القانون بصورة إيجابية للسماح للجمعيات ونقابات ومنظمات غير حكومية بأداء وظيفتها الاجتماعية لتحقيق المنفعة العامة[1].

وتبعا للتطور الذي عرفته الجمعيات في النظام القانوني الفرنسي، نشطت حركة إنشاء الجمعيات في الجزائر إبان فترة الاستعمار مع مطلع الثلاثينيات، وساهمت بفعالية في بناء الشخصية الوطنية والمحافظة على مقوماتها[2]، وتحولت معظم هذه الجمعيات إلى سند سياسي وإيديولوجي وعسكري لجبهة التحرير الوطني[3].

وبعد الاستقلال استقرت فلسفة السلطة السياسية في الجزائر على فكرة إقامة دولة قوية ذات نظام مركزي للتخطيط، هذه القناعة أمدت السلطات الإدارية بصلاحيات تقديرية واسعة ومبهمة، مما أدى -كما يرى الأستاذ عبد الحفيظ أوسوكين- إلى تعطيل الديمقراطية التي تعتبر أساسا للحرية[4]، مما نجم عنه انسحاب المجتمع المدني وانتكاس الحركة الجمعوية طيلة هذه الفترة[5].

وما عمق هذه الانتكاسة هو إخضاع الحركة الجمعوية إلى مستويين من الرقابة، أولاها تتمثل في الرقابة السياسية في إطار المجالس المنتخبة، وثانيها على مستوى تمثيل المصالح الاجتماعية والاقتصادية المشروعة في إطار اتحادات مهنية واجتماعية والتي خضع تأطيرها لحزب جبهة التحرير الوطني[6]، هذا الوضع أدى إلى تدويل المجتمع المدني ومراقبته عن قرب في كل مجالات الحياة ومنع أي مبادرة وتجنيد خارج الإطار الرسمي للدولة وحزبها[1].

---

1 - René Adenis, *les associations, dévolution des biens des associations à but non lucratif*, thèse pour le doctorat, Université de Paris 1902, p, 02.

2 - Saddek Ben Kada, *revendications des libertés publiques dans le nationalisme Algérien: le cas de la liberté d'association* (1919-1954) cahiers du CRASC, n° 05-2002. pp105-124.

- راجع الدراسة الميدانية القيمة للحركة الجمعوية في الجزائر في الوقت الراهن وتطورها. أ. د. محمد بوسنة – الحركة الجمعوية في الجزائر: نشأتها طبيعة تطورها ومدى مساهمتها في تحقيق الأمن والتنمية.مجلة العلوم الإنسانية- جامعة منتوري قسنطينة، العدد 17- جوان 2002.

- وراجع أيضا مقال الدكتور كمال عجالي، مساهمة جمعية العلماء المسلمين الجزائريين في الحفاظ على الهوية الوطنية. مجلة العلوم الإنسانية- جامعة منتوري قسنطينة، العدد 16- ديسمبر 2001.

3 – عمر دراس الحركة الجمعوية في المغرب العربي، منشورات مركز البحث في الأنثروبولوجية الاجتماعية والثقافية، دفاتر المركز رقم 5-2002. ولمزيد من التوسع راجع الملتقى الذي أشرف عليه الأستاذ دراس حول الحركة الجمعوية في المغرب العربي.

4 - Abdelhafid Ossoukine, *la transparence administrative*, Édition Dar Elgharb, 2002. p, 14.

5 – محمد بوسنة الحركة الجمعوية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 134.

6 – وتجسد هذا الاحتواء السياسي لمختلف فعاليات المجتمع المدني في الإتحاد العام للعمال الجزائريين والإتحاد الوطني للفلاحين الجزائريين، والإتحاد الوطني للشبيبة الجزائرية، والإتحاد العام للنساء الجزائريات... وأكثر من ذلك كانت تمثل هذه التنظيمات قاعدة

كما كان لانفراد حزب جبهة التحرير الوطني بالنظام السياسي ما بعد الاستقلال، آثـــارا وخيمة على الانفتاح الإداري مما أدى إلى إقصاء كل الشركاء من جمعيات سياســية ونقابـــات وجمعيات مدنية، من أجل القضاء على كل منازعة ومنافسة للحزب الواحد[2].

وضمن هذا السياق أصدرت وزارة الداخلية تعليمة بتاريخ مارس 1964 تطالـــب فيهـــا الإدارة بإجراء تحقيق دقيق حول كل الجمعيات المصرح بها، وبفعل الممارسة الإدارية تحـــول مضمون هذه التعليمة إلى تقييد لحرية إنشاء الجمعيات[3]. وتكرس هذا التقييد بصدور الأمر 71-79[4] الذي اعتبر أن "الجمعية تمثل خطرا محدقا بالتماسك الوطني، بما تبديه من منافسة للدولة الممثل الوحيد لكل الجمعيات"، وتعزز تغييب وإقصاء الحركة الجمعوية [5] بصدور المرســـومين المعدلين[6] للأمر السابق.

استمر هذا الإقصاء والتهميش للجمعيات حتى بعـــد إصـــدار قـــانون 1987 المتعلـــق بالجمعيات، لأنه كرس سيطرة وإشراف الإدارة على حرية إنشاء الجمعيات ومراقبة نـــشاطاتها وإنهائها.

أفرزت هذه المعوقات السياسية والقانونية شبه مجتمع مدني وتجنيد مزيف غلبت عليـــه النزعة النفعية الفردية والانتهازية السياسية، لذا تميزت المشاركة الجمعوية بطابع ظرفي دون أن يكون لها القدرة على التجدر الاجتماعي[7]. وإضافة إلى هذه السلبيات التي تشترك فيها الجمعيات البيئية مع غيرها من الجمعيات الأخرى، فقد تأثرت زيادة على ذلك بعدم اكتمال النظام القانوني لحماية البيئة، وغياب إطار قانوني خاص يضبط نشاط الجمعيات عموما.

نضالية للحزب. ساسي سقاش، الجمعيات البيئية في الجزائر ودورها في حماية البيئة- رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعـــة منتـــوري قسنطينة، سنة 2000.ص: 41.

[1] - عمر دراس ، الحركة الجمعوية في المغرب العربي، المرجع السابق ص: 15.

[2] - Abdelhafid Oussoukine, op. Cit. p., 186.

[3] ساسي سقاش، المرجع السابق. ص: 40.

[4] - الأمر 71-79 المؤرخ في 03 ديسمبر 1971، المتعلق بالجمعيات. ج.ر. عدد: 1971/105.

[5] - انظر لمزيد من التفصيل أ. ساسي سقاش، المرجع السابق، من الصفحة 41-43.

[6] - المرسوم رقم 72-176 المؤرخ في 27 جويلية 1972، المتعلق بالجمعيات، ج ر عـــدد:1972/65، والمرســـوم رقـــم 72- 177 المؤرخ في 27 جويلية 1972، المعدل للأمر 71-79 المؤرخ في 03 ديسمبر 1971، المتعلق بالجمعيات.

[7] -دراس عمر، الحركة الجمعوية في المغرب العربي، المرجع السابق. ص 16.

الفرع الثاني: حرية إنشاء الجمعيات في ظل قانون 90-31

ساهم التغيير الجوهري للأوضاع السياسية والقانونية في اعتراف تنظيمي مبكر[1] ثم تلاه الإرساء الدستوري لحق إنشاء الجمعيات في دستور 1989 وتعديله لسنة 1996[2] الذي حث الدولة على تشجيع ازدهار الحركة الجمعوية[3]، ويخول الجمعيات حق الدفاع عن الحقوق الأساسية للإنسان والحريات الفردية[4]. وفصل قانون الجمعيات لسنة 1990 كيفية ممارسة حرية إنشاء الجمعيات[5].

تخضع الجمعيات البيئية كغيرها من الجمعيات إلى القواعد العامة المنظمة للجمعيات، والتي تعرف بأنها اتفاقية تجمع أشخاص طبيعية أو معنوية على أساس تعاقدي للقيام بنشاطات غير مربحة، ولتسخير معارفهم ووسائلهم لمدة محددة أو غير محددة من أجل ترقية الأنشطة ذات الطابع المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي، ويشترط أن يحدد هدفها وتخضع للقوانين المعمول بها[6].

ويشترط في الأشخاص المؤسسين أن يكونوا راشدين[7]، أن يتمتعوا بالجنسية الجزائرية، وأن يكونوا متمتعين بالحقوق المدنية والسياسية[8]، وأن لا يكونوا قد سبق لهم القيام بسلوك مخالف لمصالح كفاح التحرير الوطني[1].

---

[1] – نص مرسوم 88 – 131 المؤرخ في 04 يوليو 1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد: 1988/27، في المادة 38 منه على أنه يمكن للمواطنين أن يتكتلوا في جمعية طبقا للتشريع الجاري به العمل بغية الدفاع عن أهداف مشتركة أو عن منفعة عامة.

[2] – المادة 41 و 43 من دستور 1996.

[3] – المادة 43 من دستور 1996.

[4] – المادة 33 من دستور 1996.

[5] – قانون 90-31 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، يتعلق بالجمعيات. ج. ر. عدد: 53 لـ 05 ديسمبر 1990.

تم اعتماد أكثر من 53000 جمعية منذ صدور قانون 1990 المتعلق بالجمعيات.

- Voir El Watan du Mardi 11 mars 2003. P. 02.

[6] – المادة الثانية من قانون 90 – 31 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 المتعلق بالجمعيات، ج.ر. عدد: 1990/53.

[7] – يحدد المشرع الجزائري سن الرشد بتسعة عشر(19) سنة، المادة 20 من القانون المدني. أما بالنسبة للأشخاص المعنوية فيشترط أن تكتسب الشخصية القانونية، كما أن الشروط الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية والسلوكيات المناهضة لثورة التحرير لا تعني الأشخاص المعنوية.

[8] – إذا كان الشخص الذي أخطأ وتم حرمانه من الحقوق السياسية والمدنية، أراد أن يمارس نشاطا تطوعيا، فالأصل أن القانون يجب أن يشجع على إدماج هؤلاء الأشخاص في المجتمع بصورة ايجابية، لا أن يتم إقصاؤهم ومنعهم من تقديم خدمات مجانية وطوعية للمجتمع، ثم أن الانضمام إلى جمعية وخاصة إذا كانت تهتم بحماية البيئة فلا أجد أن هناك مبررا لمنعه من القيام بهذه المهمة النبيلة، ثم

وتتمثل الشروط الموضوعية الواجب توافرها في تأسيس الجمعية في أن لا تهدف الجمعية إلى تحقيق الربح[2]، وأن لا يخالف هدفها نظامها الأساسي أو النظام العام، أو الآداب العامة أو القوانين والتنظيمات المعمول بها[3]، وأن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين لها عن خمسة عشر (15) عضوا، يعلنون بصفة إرادية عن ميلاد الجمعية في جمعية عامة[4].

وبعد إتمام الشروط المتعلقة بالمؤسسين والشروط الموضوعية، يودع ملف تصريح التأسيس[5] لدى والي ولاية المقر للجمعيات التي يهم نشاطها المجال الإقليمي لبلدية واحدة أو عدة بلديات داخل ولاية واحدة، أو لدى وزير الداخلية بالنسبة للجمعيات التي يكون نشاطها مشتركا بين الولايات أو على المستوى الوطني[6].

ويتم بعد ذلك إشهار تأسيس الجمعية في جريدة إعلامية ذات توزيع وطني وعلى نفقة الجمعية[7]، وفي حالة تخلف الشروط المتعلقة بالأشخاص المؤسسين والشروط الموضوعية فإن الجمعية تكون باطلة بقوة القانون[1].

أن العضوية في الجمعية لا تمنحه حقوقا ومزايا أو امتيازات مثل ما يتحصل عليها الموظف العام، لذلك وجب إعادة النظر في هذا الشرط.

1 - المادة 4 من قانون 90 – 31 المتعلق بالجمعيات، السابق.

2 - المادة الثانية من قانون 90 – 31 السابق.

3 - المادة 05 من قانون 90 31 السابق.

4 - المادة 06 من قانون 90 31 السابق.

5 - يشمل ملف تصريح التأسيس:

- قائمة تشمل الأعضاء المؤسسين وأعضاء الهيئات القيادية وتوقيعاتهم وحالاتهم المدنية ووظائفهم وعناوين مساكنهم،

- ونسختان مطابقتان للأصل من القانون الأساسي ويجب أن تشمل القوانين الأساسية تحت طائلة البطلان، هدف الجمعية وتسميتها أو مقرها، وطريقة تنظيمها ومجال اختصاصها الإقليمي، وحقوق أعضائها وواجباتهم وكذلك ذوي حقوقهم إن اقتضى الأمر، وشروط انتساب الأعضاء وشطبهم وإقصائهم وكيفيات ذلك، وشروط محتملة مرتبطة بحق تصويت الأعضاء، وقواعد تعيين المندوبين لجلسات الجمعية العامة وكيفيات ذلك، ودور الجمعية العامة والهيئات القيادية ونمط سيرها، وطريقة تعيين الهيئات القيادية وتجديدها وتحديد مدة عضويتها، وقواعد النصاب والأغلبية المطلوبة في اتخاذ قرارات الجمعية العامة والهيئات القيادية، وقواعد دراسة تقارير النشاط وإجرائها والموافقة عليها ورقابتها وكذلك الموافقة على حسابات الجمعية، والقواعد والإجراءات المتعلقة بتعديل القوانين الأساسية، والقواعد والإجراءات الخاصة بأيلولة الأملاك في حالة حل الجمعية. المادة 23 من قانون 90-31 السابق.

- ومحضر الجمعية العامة التأسيسية. المادة 9 من قانون 90 -31 السابق.

6 - المادة 10 من قانون 90 – 31 السابق.

7 - المادة 7 / 3 من قانون 90 – 31 السابق.يجب أن يشتمل الإعلان الصحفي، تسمية الجمعية، وهدف الجمعية وطبيعة نشاطاتها، وبيان تاريخ استلام وصل التأسيس والسلطة المختصة التي تلقت التصريح- وزارة الداخلية أو الولاية، عنوان مقر الجمعية، اسم ولقب رئيس الجمعية. ويهدف إشهار كل هذه البيانات المتعلقة بالجمعية وعلى المستوى الوطني، إلى تلافى كل حالة تشابه أو تطابق في البيانات المتعلقة بالجمعيات، خاصة من حيث التسمية، إذ أنه في حالة تطابق الأسماء بين جمعيات مختلفة يمكن للجمعية السابقة أن تعارض هذه الجمعية في تسميتها، وتطالبها بإعادة تسميتها من جديد.

تؤسس الجمعية قانونا وتحوز الشخصية القانونية مباشرة بعد استيفاء جميع الشروط السابقة، وبعد مرور ستين(60) يوما من إيداع تصريح التأسيس لدى الجهة المختصة[2] يثبت لها حق التقاضي وتمثيل الجمعية لدى السلطات العامة وإبرام العقود والاتفاقات التي لها علاقة بهدفها، واقتناء الأملاك العقارية أو المنقولة مجانا أو بمقابل لممارسة أنشطتها وفق ما ينص عليه قانونها الأساسي[3]، وتقبل الهبات والوصايا والإعانات المحتملة التي قد تقدمها الدولة أو الولاية أو البلدية[4]، وتصدر مجلات أو نشريات أو وثائق إعلامية أو كتيبات لها علاقة بهدفها ونشاطاتها.

و إذا قدرت السلطات المختصة –الوزارة أو الولاية– بأن موضوع طلب تأسيس جمعية جاء مخالفا للقانون تطعن في طلب التأسيس أمام القضاء الإداري[5]. يعتبر تحديد آجال التأسيس والطعن بصورة دقيقة، وإخضاع اعتراض الإدارة على تأسيس الجمعيات لرقابة القاضي الإداري، يعد أكبر ضمان لتكريس حق إنشاء الجمعيات.

المطلب الثاني: القواعد الخاصة بجمعيات حماية البيئة

تتحدد مشاركة الجمعيات إلى جانب الإدارة في مجال حماية البيئة بالصلاحيات التي تقرها مختلف النصوص البيئية في المشاركة والمشاورة والاستشارة(الفرع الأول)، وبعضويتها في بعض الهيئات أو المؤسسات والتأثير فيها لاتخاذ قرارات ملائمة للبيئة (الفرع الثاني)، وإذا لم تستطع الجمعيات البيئية تحقيق أهدافها بالطرق الودية، خولها القانون صلاحية اللجوء إلى القضاء لحمل الإدارة وكل مخالف للأحكام البيئية على الامتثال لهذه القواعد (الفرع الثالث).

---

[1] – المادة 5 /1 من قانون 90 – 31 السابق.

[2] – المادة 7 و 8 من قانون 90 – 31 السابق.

[3] – المادة 16 من قانون 90 – 31 السابق.

[4] – المادة 26 من قانون 90 – 31 السابق.

[5] – ينبغي أن تتقدم السلطات المختصة أمام القضاء الإداري خلال ثمانية (8) أيام على الأكثر قبل انقضاء أجل ستين(60) يوما من تاريخ إيداع ملف التصريح. وتفصل الغرفة الإدارية المختصة في الطعن الذي تتقدم به وزارة الداخلية أو الولاية، خلال ثلاثين(30) يوما من تاريخ إخطارها، وفي هذه الحالة يأخذ القرار القضائي حكم التصريح أو عدم التصريح؛ أي أنه إذا قرر القضاء بأن أوجه الطعن التي تقدمت بها الإدارة غير مؤسسة فإن الجمعية تصبح معتمدة بصفة قانونية.

وإذا لم تقم وزارة الداخلية أو الولاية حسب الحالة، بإخطار الجهة القضائية المختصة بثمانية أيام قبل انقضاء مهلة ستين (60) يوما، ابتداء من تاريخ إيداع التصريح، فإن الجمعية تعتبر مؤسسة بصفة قانونية، ولا يحق للإدارة خارج المدة المذكورة أعلاه الطعن قضائيا للاعتراض على تأسيس الجمعية. المادة 8 من قانون 90 – 31 السابق.

الفرع الأول: دور الجمعيات البيئية من خلال النصوص البيئية

استكمالا للتحول الجذري في القبول بدور الجمعيات كشريك للإدارة في تحقيق أهـداف الإستراتيجية الوطنية لحماية البيئة، خص قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة الجمعيات بفصل خاص.

تتمتع الجمعيات بحرية اختيار النشاطات القانونية الملائمة والمتاحة لها لبلوغ هدفها، فلها أن تختار العمل التوعوي والتحسيسي والتطوعي الميداني، أو أن تركز على اتصالها بالمنتخبين المحليين وتلعب دور المنبه والمراقب للكشف عن الانتهاكات التي تمس البيئة[1]، أو أن تلجأ إلى طرق الطعن القضائية، أو أن تستعمل كل هذه الآليات بصفة عقلانية من أجل بلوغ أهدافها.

ونتيجة لهذه المرونة التي تتسم بها الآليات التي تستخدمها جمعيات حماية البيئة، فقد عدد المجلس الوطني للحياة الجمعوية الفرنسي، ثمانية أصناف من النشاطات الرئيسة التي تقوم بهـا الجمعيات وهي:

- إعلام وتربية الجمهور،
- وتكوين أشخاص مختصين، مثل المنشطين والإداريين والمنتخبين،
- المشاركة والمشاورة مع المنتخبين والإداريين،
- نشر المعلومات لوسائل الإعلام،
- اللجوء إلى القضاء في حالات التلوث أو مخالفة قوانين حماية البيئة،
- وإصدار نشرية أو مجلة،
- وحيازة أو تسيير الأوساط الطبيعية[2].

إن اضطلاع جمعيات حماية البيئة بالمهام السالفة الذكر على أكمل وجه، يجعل منها ثقلا مضادا "contre poids" للإدارة، وبذلك فهي تعتبر ضمانا ضد تعـسف الإدارة فـي اسـتعمال الوسط[3]، ومن أجل ذلك تقوم بتمثيل المحكومين والتعبير بالنيابة عنهم والدفاع عن مطالبهم، كما

---

1 - Mohamed Ali Mekouar, *associations et environnement*, in la revue Marocaine de droit et d'économie de développement, N° 15 – 1987, p. 214.

2 - Jérôme Fromageau & Philippe Guttinger, *droit de l'environnement*, éditions Eyrolles, Paris, 1993. Pp. 124 -125.

3 - Françoise bullaudot & Michèle besson, *environnement, urbanisme, cadre de vie*. Editions Montchrestien, Paris, 1979, p. 672.

تندد بالمشاريع الضارة بالبيئة، أو تطالب بتعديلها إذا كانت لا تندمج بصورة صحيحة في البيئة[1].

وترتيبا على ذلك ونظرا للدور المتعاظم المنتظر من التدخل الجمعوي، فقد أقرت مختلف القوانين البيئية، مهام متعددة يمكن أن تضطلع بها جمعيات حماية البيئة مثل:

– تقديم طلبات فتح دعوى لتصنيف حظيرة وطنية أو محمية طبيعية [2]"، وإنشاء المساحات الخضراء من خلال المشاركة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير[3]، ومخطط شغل الأراضي[4]،

– وحفظ الصحة الحيوانية [5]، والمساهمة في استئصال الأمراض الحيوانية [6]،

– وتنظيم الصيد وحماية الثروة القنصية بين مختلف الجمعيات على المستوى المحلي[7]، والإشراف المركزي للاتحادية الوطنية للصيادين[8]، وتكوين الصيادين[9]، وإنشاء منطقة أو مناطق للمحافظة على تكاثر الصيد بعد استشارة الإدارة المحلية[10]، والحد من الصيد المحظور ومحاربته[11].

كما يمكن للجمعيات أن تتدخل في حالات تلوث للمياه الصالحة للشرب[12]، أو تمارس دورا وقائيا في حماية المياه من التلوث[1].

---

1 - Françoise bulaudot & Michèle besson, op. Cit. p. 673.

2 – المادة 03 من المسوم 87 – 143 المتعلق بالحظائر الوطنية.

3 – المادة 20 من قانون 90 – 29 المؤرخ في أول ديسمبر 1990، السابق.

4 – المادة 31 / 4 من قانون 90 – 29 السابق.

5 – المادة 05 من قانون 88 – 08 المؤرخ في 26 يناير 1988، والمتعلق بنشاطات الطب البيطري و حماية الصحة الحيوانية. ج.ر. عدد: 04 / 1988.

6 – المادة 11 من القانون 88 – 08 السابق.

7 – المواد من 34 – 40 من قانون 04–07 من قانون الصيد، إذ تنص المادة 34 منه على أنه " تؤسس جمعيات الصيادين، على مستوى كل بلدية أو عدة بلديات طبقا للأحكام التشريعية المعمول بها". وتضمنت المادة 59 من قانون المؤرخ في 21 غشت 1982، الملغى بموجب القانون السابق نفس الحكم.

8 – المادة 62 من قانون 82 – 10 المتعلق بالصيد الملغى.

9 – راجع المادة 02 من المرسوم رقم 83–136 المؤرخ في 19 فيفري 1983، المتعلق بالجمعيات والاتحادات الولائية، والاتحادية الوطنية للصيادين. ج ر عدد: 1983/08.

10 – المادة 8 من المرسوم 83–136 السابق.

11 – المادة 11 من المرسوم 83–136 السابق

12 – المادة 55 مكرر من الأمر 96 – 13 المعدل لقانون المياه 83 – 17 المتعلق بالمياه.

وفي مجال المحافظة على التراث الثقافي خول قانون حماية التراث الثقافي الجمعيات إمكانية اقتراح القطاعات المحفوظة[2]، والمشاركة بصفة استشارية في أعمال اللجنة الوطنية[3]، واللجنة الولائية[4]، والتأسيس كطرف مدني فيما يخص مخالفات أحكام قانون التراث الثقافي[5]. كما خولت قواعد التهيئة والتعمير الجمعيات آليات مختلفة للمحافظة على المناظر والتراث الثقافي والتاريخي[6]، من خلال المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير[7] ومخطط شغل الأراضي[8] ورخصة البناء والهدم[9].

هذه العينة من الأمثلة المعروضة والخاصة بتدخل الجمعيات البيئية، لا تغطي كل المجالات التي يمكن أن تتدخل فيها الجمعيات البيئية، لأن المعيار الأساسي الذي يتحدد على ضوئه اختصاص الجمعيات هو الهدف المحدد في قانونها الأساسي، كأن يتضمن مثلا ترقية التربية البيئية أو الإعلام البيئي أو تحسين ظروف العمل والنظافة والصحة العامة...إلخ

وبالإضافة إلى المساهمة المباشرة للجمعيات من خلال مختلف القوانين، يمكن لها التأثير في القرارات البيئة من خلال عضوية بعض الهيئات.

الفرع الثاني: عضوية الجمعيات في بعض الهيئات:مساهمة في صنع القرار البيئي

تساهم جمعيات حماية البيئة بإبداء الرأي والمشاركة في عمل الهيئات العمومية وفق ما ينص عليه التشريع[10]، إلا أن صور عضويتها ضمن الهيئات المشرفة على

---

1 – المادة 35 / 5 / 6 من المرسوم رقم 91 – 176 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.

2 – المادة 42 من قانون 98 – 04 السابق.

3 – المادة الثالثة (3) من المرسوم التنفيذي 01 – 104 المتضمن إنشاء اللجنة الوطنية والولائية للممتلكات الثقافية.

4 – المادة 14 من المرسوم التنفيذي 01 – 104 السابق.

5 – المادة من قانون 98 –04 السابق.

6 – المادة الأولى من قانون 90 – 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير مؤرخ في أول ديسمبر 1990. ج.ر. عدد: 52 /1991.

7 – المادة 11 من قانون 90 – 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير السابق.

8 – المادة 31 من قانون 90 – 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير السابق.

9 – المادة 69 من قانون 90 – 29 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير.

10 – المادة 35 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة في إطار تنميته المستدامة السابق.

حماية البيئة لا يزال جد ضعيف، إذ تنحصر عضوية الجمعيات البيئية في اللجنة القانونية والاقتصادية[1] للمجلس الأعلى للتنمية المستدامة.

كما حدد المشرع حالات حصرية لعضوية الجمعيات البيئية في بعض المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، منها المؤسسة الجزائرية للمياه[2]، والديوان الوطني للتطهير[3].

تعتبر مشاركة الجمعيات البيئية في هذه المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، شكلا غريبا وغير مألوف، إلا أن ذلك يعد مطلبا نادى به الفقه الذي يعتبر بأن المؤسسات الاقتصادية لا زالت إلى حد الآن تستحوذ على استغلال أو استعمال الأملاك البيئية المشتركة؛ كالمياه والهواء، وتتصرف فيها كما لو كانت هي المستعمل أو المالك الوحيد لهذه العناصر البيئية. هذه الوضعية جعلت من المستعملين الآخرين لهذه الأملاك البيئية في موقع ضعف، لأنهم لا يملكون أي صيغة قانونية للتفاوض أو مشاركة هذه المؤسسات في اتخاذ القرارات التي تهم العناصر البيئية المشتركة، لذلك فإن هذه الصيغة – مشاركة ممثلي الجمعيات في المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري– رغم حداثتها تبقى تشكل حلقة جديدة في تحديد العلاقة بين أصحاب المشروعات التي لها انعكاسات سلبية على البيئة ومستعملي هذه العناصر الطبيعية[4].

نظرا لمحدودية حالات عضوية الجمعيات في مؤسسات صنع القرار البيئي، تظل فعالية مشاركتها في تحقيق أهداف الإستراتيجية الوطنية لحماية البيئة محدودة. لذلك يرى الكتاب أن إعطاء حق المشاركة للجمعيات في بعض الهيئات البيئية، يهدف إلى القضاء على الوظيفة النقدية والاحتجاجية للجمعيات وضمان مصداقية أداء هذا الجهاز بيئيا، لأن هذه المشاركة ليست متساوية ومهيكلة وواضحة[5]، ويرى البعض الآخر أن سبب عدم نجاعة نظام العضوية يعود إلى الاختيار التمييزي للإدارة لممثلي الجمعيات، والنسبة المهملة لتمثيليتها مقارنة بأغلبية الأصوات

---

[1] – تتمثل عضوية الجمعيات بثلاثة (03) ممثلين. المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 96 – 481، المؤرخ في 28 ديسمبر 1996، يحدد تنظيم المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة وعمله.ج.ر عدد: 84 / 1996.

[2] – ممثل عن جمعية تعمل في ميدان مياه الشرب منذ ثلاث (3) سنوات في مؤسسة الجزائرية للمياه. المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 01 – 101 المؤرخ في 21 أبريل 2001، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه. ج. ر. عدد: 24 / 2001.

[3] – وعضوية ممثل واحد (01) عن جمعية تنشط في مجال حماية المياه منذ ثلاث (03) سنوات في الديوان الوطني للتطهير. المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 01 – 102 المؤرخ في 21 أبريل 2001، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير.ج.ر. عدد: 24 / 2001.

[4] -Gilles Martin, *le droit à l'environnement, de la responsabilité pour fait de pollution au droit à l'environnement*. PPS, 1978. pp.130 -131.

[5] - Pierre lascumes, *le rôle des associations, comme facteur d'efficacité des politiques et du droit de l'environnement*, résumé du livre sur le site Web : (http: //www:anpertos.org/anper/tos-1.711.htm)

التي تحوزها الإدارة أو المؤسسات الاقتصادية، وبهذا لا يمكن للجمعيات أن تقلب موازين السياسة البيئية، لأن القرارات التي تتبناها الإدارة هي التي يتم اعتمادها[1].

الفرع الثالث: الوظيفة التنازعية للجمعيات

تتمتع الجمعيات إضافة إلى حق المشاركة والمشاورة والاستشارة مع الإدارة في تحقيق أهدافها، بحق اللجوء إلى القضاء باعتباره أحد الضمانات الأساسية لتفعيل الرقابة الاجتماعية لحمل الإدارة على احترام القواعد البيئية[2]، خاصة عندما لا تتمكن الجمعيات من تحقيق أهدافها بالطريقة الوقائية عن طريق المشاركة، نتيجة لضعف أو عدم فعالية هذا الأسلوب[3].

كرس قانون الجمعيات حق الجمعيات في التقاضي من أجل الدفاع عن المصالح المشروعة المرتبطة بأهدافها وفرض احترام القواعد المرتبطة بها سواء باللجوء إلى القضاء العادي أو الإداري[4]. وخص قانون حماية البيئة 03-10 الجمعيات البيئية بأحكام خاصة للتقاضي، إذ مكن كل جمعية يتضمن موضوعها حماية الطبيعة والبيئة رفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة عن كل مساس بالبيئة حتى في الحالات التي لا تعني الأشخاص المنتسبين لها بانتظام[5]، وممارسة حق الإدعاء المدني بالنسبة للحقوق المعترف بها للطرف المدني، بخصوص الأفعال التي تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر بالمصالح الجماعية التي تدافع عنها[6]، أو بتفويض كتابي من شخصين على الأقل[7]. وإضافة إلى ذلك تضمنت نصوص خاصة حق الجمعيات التأسيس كطرف مدني منها قانون حماية التراث الثقافي[8]، وقانون التهيئة والتعمير[9].

---

1 -Jean-Benoit Blayon, *l'urbanisme et la protection des sites, la sauvegarde du patrimoine architectural urbain*, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris. 1979. pp.103-110.

2 - Ahmed Reddaf, *politique et droit de l'environnement en Algérie*, *Thèse pour le doctorat en droit*, Université du MAINE, 1991. Pp. 262-295.

3 - Michel Prieur, droit de l'environnement, 4° édition, 2001. p, 116.

4 – المادة 16 من قانون 90-31 المتعلق بالجمعيات السابق.

5 – المادة 36 من قانون 03-10 السابق.

6 – والتي تشكل مخالفة للأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة وتحسين إطار الحياة، وحماية المياه، والجو، والأرض وباطن الأرض، والفضاءات الطبيعية والآثار والمواقع، والعمران، ومكافحة التلوث والمضار. الماد37 من قانون 03-10 السابق.

7 – المادة 38 من قانون 03-10 السابق.

8 – المادة 91 من قانون 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي. خولت كل جمعية مؤسسة قانونا ويتضمن قانونها الأساسي حكما يقضي بسعيها لحماية الممتلكات الثقافية أن تنصب نفسها خصما مدعيا بالحق المدني فيما يخص مخالفات أحكام هذا القانون.

9 – المادة 74 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير. يمكن لكل جمعية تشكلت بصفة قانونية تنوي بموجب قانونها الأساسي أن تعمل من أجل تهيئة إطار الحياة وحماية المحيط أن تطالب بالحقوق المعترف بها لطرف مدني، فيما يتعلق بالمخالفات لأحكام التشريع الساري المفعول في مجال التهيئة والتعمير.

وعلى النقيض من هذا التوسع الذي اعتمده المشرع الجزائري في قبول تأسس الجمعيات البيئية، طبق القضاء الفرنسي صرامة كبيرة في قبول تأسيس الجمعيات طرفا مدنيا وحصرها في الحالات التي ينص عليها القانون صراحة[1].

إلا أنه ورغم هذا التوسع في قبول تأسيس الجمعيات البيئية للدفاع عن المصالح الجماعية، أو حتى مصالح الأشخاص غير المنتسبين إليها بانتظام أو بالتفويض من شخصين، فإن النزاع الجمعوي البيئي لم يزدهر ولا تعدو القضايا المنشورة والمتداولة من قبل الباحثين أن تعد على رؤوس الأصابع[2]، ويعزى ذلك إلى حداثة التشريع الذي تناول لأول مرة وبوضوح حق جمعيات حماية البيئة في التقاضي من خلال قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة، وعدم تعود الجمعيات اللجوء إلى القضاء.

بالرجوع إلى الحكم العام الذي خول الجمعيات البيئة حق رفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة عن كل مساس بالبيئة، حتى في الحالات التي لا تعني الأشخاص المنتسبين لها بانتظام[3]، فإنه يمكن لها ممارسة حق الطعن القضائي أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة ضد القرارات والتراخيص المخالفة للتدابير البيئية التي تصدرها الإدارة. ويمكن الطعن في هذه القرارات بسبب عيب في الإجراءات أو تجاوز السلطة، أو مخالفة القانون، ولا يثير الطعن بالإلغاء أي صعوبة للجمعيات، لأن هذا الطلب يتسم بالموضوعية ذلك لأن القانون يخول الحق لكل طاعن فرض احترام المشروعية على الإدارة بواسطة القضاء، ذلك أن الإدارة ملزمة بمراعاة المطابقة conformité، والملاءمة compatibilité في تطبيقها للقواعد البيئية بحسب سموها وتدرجها[4].

---

1 - Michel Prieur, op. Cit. P. 117.

2 – أشار الأستاذ ساسي سقاش، المرجع السابق، إلى أن عدد القضايا التي تباشرها الجمعيات في المجال البيئي نادر جدا، وذكر قضيتين في بحثه،

*–أولاها تتعلق بالدعوى التي رفعتها الجمعية الوطنية لحماية البيئة/ أسمدال، والتي فصلت فيها محكمة الحجار –القسم المدني– بتاريخ 1996/05/12 تحت رقم 96/593 حضوريا وابتدائيا بعدم قبول الدعوى شكلا لانعدام الصفة. المرجع السابق. ص: 120.

*– وثانيها في تأسيس جمعية المحافظة على البيئة وترقيتها لولاية تلمسان كطرف مدني، مطالبة بالتعويض من جراء المساس بأحد أهدافها المنصوص عليه في قانونها الأساسي، في قضية شكوى بلدية تلمسان / السيد ز.ب الذي قام بقطع شجرة نخيل مملوكة للبلدية لغرض توسيع فناء المقهى الذي يملكه.

لمزيد من التفصيل راجع موضوع هذه القضية في المرجع السابق ص: 121–122.

3 – المادة 36 من قانون 03–10 السابق.

4 - Ahmed Reddaf, op. Cit. Pp. 294-295.

كما يمكن أن تثار مسؤولية الدولة نتيجة لعدم تصرفها أو لإهمال حراسة ومراقبة المنشآت الملوثة[1]، إذ يرى الأستاذ رداف بأن طلب التعويض بالنسبة للجمعيات أمام الجهات القضائية الإدارية ظل مستعصيا في ظل قانون 83-03[2]، إلا أن صدور الأحكام الخاصة بلجوء الجمعيات البيئية إلى القضاء خففت من صرامة الشروط المتطلبة في صفة الضرر والذي لم يعد يشترط فيه أن يكون مباشرا ومتعلق بالمصالح الجماعية للجمعية[3].

وعلى الرغم من التحول التشريعي في إقرار حرية إنشاء الجمعيات، والاعتراف لها بمركز الشريك ومدها بحق المشاركة واللجوء إلى القضاء، فإن نظام التمويل أصبح يستخدم لتقليص حرية الجمعيات.

المطلب الثالث: نظام تمويل الجمعيات وسيلة لتقويض حرية الجمعيات

تتنوع مصادر تمويل الجمعيات إذ تشمل اشتراكات الأعضاء[4]، والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات المحلية[5]، والعائدات المرتبطة بنشاطها[1]، والهبات والوصايا[2].

---

[1] - Michel Prieur, op. Cit. P. 117.
[2] - Ahmed Reddaf, op. Cit. 295.

يرى الأستاذ رداف أن طلب التعويض بالنسبة للجمعيات أمام الجهات القضائية الإدارية يظل مستعصيا، أمام الشرط الكلاسيكي لصفة الضرر الذي ينبغي أن يكون مباشرا وشخصيا، ويرى أن غياب المرسوم التنظيمي الذي يوضح كيفية تشكيل الجمعيات البيئية، طبقا لما جاءت به المادة 16 من قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة يزيد من غموض هذه الإمكانية.

[3] - الماد37 من قانون 03-10 السابق.

[4] - يتم تحديد اشتراكات الأعضاء عن طريق التراضي بين أعضاء الجمعيات في إطار الجمعية العامة، ويختلف الاشتراك عن غيره من المصادر المالية، كونه غير قابل للاسترجاع خلافا للحصة التي يشارك بها المساهم في شركة تجارية، كما يشكل الاشتراك مصدرا متجددا لتمويل الجمعية ويكتسي طابع الديمومة، على عكس الهبات التي تشكل مصدرا ماليا غير منتظم وغير أكيد، كما أن مبلغ الاشتراك لا يدفع مقابل خدمة معينة. دليل الجمعيات، الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالتضامن الوطني والعائلة، الطبعة الأولى 1997.ص-46.

[5] - يجب على الجمعية أن تقدم برنامج عملها التفصيلي مع التوقعات المالية المحتملة لإنجاز برنامجها،

- يجب على الجمعية التي ترغب في الحصول على إعانات من السلطات الإدارية أن تعين محافظ حسابات مسجل في قائمة المهنيين لمدة ثلاث سنوات مالية متتالية قابلة للتجديد مرة واحدة المادة 04 من المرسوم التنفيذي 01-351 المؤرخ في 10 نوفمبر 2001المتعلق بمراقبة استعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات والمنظمات. ج ر عدد: 2001/67.

- يجب على الجمعية أن ترسل نسخة من المحضر المتضمن تعيين محافظ الحسابات إلى أمين الخزينة وإلى السلطات المانحة (الدولة و/ أو الجماعات المحلية) في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما بعد تعيين محافظ الحسابات المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 01-351 السابق.

- ويجب أن يشتمل المحضر على توقيع محافظ الحسابات على رسالة القبول حسب النموذج المرفق في الملحق الأول بمرسوم 01-351، ويبين فيها صراحة عدم وجوده في حالة تنافي كما هو منصوص عليه في التشريع والتنظيم المعمول بهما وأنه غير منخرط في هذه الجمعية التي عين محافظا لها المادة 06 من المرسوم التنفيذي 01-351 السابق.

ونظرا لمحدودية الموارد الناجمة عن اشتراكات الأعضاء، والعائدات المرتبطة بنشاطها، والهبات والوصايا[3]، فإن نشاط الجمعيات عموما والجمعيات البيئية خصوصا يتوقف على دعم السلطات العامة لتحقيق أهدافها.

تحصل الجمعيات على إعانات من الصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية، والتي يتم تغذيتها من مساهمات الولايات والبلديات بنسبة 7٪ من ناتج الضرائب المباشرة المحلية في الولايات والبلديات[4]، وتدفع هذه المساهمة سنويا إلى صندوق الولاية لترقية مبادرات الشباب[5].

---

[1] – تتمثل العائدات المرتبطة بأنشطة الجمعيات في العائدات الناتجة عن بيع المجلات والنشريات، وتقديم الخبرات والدراسات في المجالات الفنية والدقيقة، كأن يتعلق الأمر بدراسات ميدانية حول التلوث أو حماية الحيوان والنبات، ويظهر هذا الشكل بصورة خاصة في حالة الجمعيات التي تحوز كفاءات علمية وتقنية فائقة في مجال تخصصها، فهنا يمكن لأفراد الجمعية تقديم الدراسات أو الاستشارات البيئية إلى السلطات الإدارية مقابل مبالغ تسمح بتغطية نفقات هذه الدراسات ومواصلة نشاط البحث العلمي في هذا المجال، ولكن بشرط أن لا يكون المبلغ المطالب يفوق بكثير نفقات هذه الدراسات، لأن الجمعيات لا تهدف إلى تحقيق الربح وحتى لا تتحول إلى شركات تجارية تتهرب من الضرائب وبقية الالتزامات المفروضة على النشاطات التجارية.

[2] – تتمثل الهبات والوصايا في الأموال التي يقدمها الأفراد أو المؤسسات العامة والخاصة، وقد نظم قانون الجمعيات الأحكام المتعلقة بقبول الهبات، حتى لا تصبح هذه الأموال وسيلة للضغط على هذه الجمعيات واستعمالها لأغراض تخالف الأهداف التي أنشأت من أجلها، أو استعمالها لتحقيق مصالح خاصة أو حزبية أو تحقيق مصالح تخالف المصالح العليا للبلاد، أو تخالف الأخلاق والآداب العامة.
كما نص قانون الجمعيات على منع الجمعيات من قبول الهبات والوصايا المثقلة بأعباء أو شروط إلا إذا كانت هذه الشروط والأعباء لا تتعارض والأهداف المسطرة في القوانين الأساسية وأحكام هذا القانون، كما لا تقبل الهبات والوصايا الآتية من جمعيات أو هيئات أجنبية إلا بعد أن توافق عليها السلطة العمومية المختصة التي تتحقق من مصدرها ومبلغها ومدى توافقها مع الهدف المسطر في القانون الأساسي للجمعية ومن الضغوط التي تنجم عن ذلك المادة 28 من قانون 90 – 31 السابق.
كما يمكن أن تكون للجمعيات عائدات أخرى زيادة على الموارد السابقة، تأتي من جمع التبرعات العلنية والمرخص لها حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.
ويتعين على الجمعية أن تصرح للسلطة العمومية المختصة حسب الحالة–الولاية أو وزارة الداخلية– حصيلة عملية جمع التبرع عند نهايتها. المادة 29 من قانون 90– 30 السابق.
كما يمكن للجمعيات التي ترى السلطات العمومية أن نشاطها مفيد أو ذو منفعة عمومية، أن تحصل من الدولة أو الولاية أو البلدية على إعانات أو مساعدات مادية أو على مساهمات أخرى مقيدة بشروط أو غير مقيدة.
وإذا كانت الإعانات والمساعدات أو المساهمات مقيدة بشروط، أمكن أن يتوقف منحها على انضمام الجمعية المستفيدة إلى اتفاق يعد مسبقا ويبين بدقة برامج النشاط وكيفيات مراقبته طبقا للتشريع المعمول به. المادة 30 من قانون 90–30 السابق.

[3] – والذي يعود بصورة أساسية عن قصر عمر الحركة الجمعوية، ونقص خبرتها في تأمين موارد مالية مستقلة بسبب عدم تجدرها في المجتمع والذي يعتبر المصدر الحقيقي لتمويل النشاطات الاجتماعية.

[4] – المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 96–123 المؤرخ في 6 أبريل 1996، الذي يحدد طبيعة مساهمة الولايات والبلديات ومبلغها في تمويل الصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية.ج.ر. عدد: 22/ 1996.

[5] – المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 96–123 السابق.

إلا أن الجمعيات البيئية تعاني صعوبة الحصول على إعانة من الصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية[1]، بسبب عدم إشارة نصوصه الخاصة بتمويل نشاط جمعيات حماية البيئة، إذ حددت مدونة النفقات التي أوردتها التعليمة الوزارية المشتركة[2] أحد عشر وجها من أوجه النشاطات المعنية بإعانة الصندوق، والتي ليست من بينها النشاطات التي تقوم بها الجمعيات البيئية[3].

ويبقى أمام الجمعيات البيئية الاستفادة بصورة مباشرة من الدعم المركزي لوزارة تهيئة الإقليم والبيئة، بعد تقديم الملف الكامل لبرنامج العمل المسطر من قبل الجمعية لمديرية البيئة والتي تتولى بدورها إحالته على مكتب الجمعيات التابع لوزارة تهيئة الإقليم والبيئة[4].

وتستفيد الجمعيات التي تقبل مشاريعها من دعم مالي لإنجازها، وتخضع خلال مدة الإنجاز إلى ترتيبات المراقبة الإدارية والمالية، وفي نهاية المشروع تقدم الجمعيات صاحبة المشاريع المقبولة تقارير دورية حول المصاريف المالية حسب تقدم الإنجاز[5]، إلا أن هذا التمويل المركزي لازال يعتريه الكثير من الغموض بسبب عدم وجود نصوص قانونية توضح بصورة دقيقة كيفية تمويل الجمعيات، مما يؤثر سلبيا على نشاطات الجمعيات.

---

[1] – أشارت الجمعيات التي تنشط في مجال حماية البيئة أثناء اللقاء الجهوي بولاية أدرار والذي أشرفت عليه المفتشية الولائية للبيئة، إلى انعدام مصادر التمويل من الصندوق الولائي.

[2] – تعليمة وزارية مشتركة بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية ووزارة تهيئة الإقليم والبيئة رقم 002 مؤرخة في 23 أكتوبر 2001 تتعلق بكيفيات تطبيق أحكام المادة 17 من قانون المالية لسنة 2001.

[3] – نصت التعليمة السابقة بأن توجه موارد الصندوق الولائي أساسا إلى التكفل بالعمليات ذات الأولوية التي يحددها القطاع دون سواها لتمويل البرنامج التي تدخل في إطار:

1– الممارسات الرياضية التنافسية والنخبوية مع الأخذ بعين الاعتبار التصنيف الوطني والمحلي للاختصاصات الرياضية المعنية،

2 – الممارسات الرياضية الجماهيرية والترفيهية والجوارية والمدرسية والجامعية والممارسات الرياضية الخاصة بالمعاقين وذوي العاهات،

3– نشاطات أقسام رياضة و دراسة،

4– التظاهرات الرياضية الكبرى ذات الطابع المحلي والوطني والدولي،

6– نشاطات الإعلام والاتصال في أوساط الشباب،

7– نشاطات المبادلات والترفيه والهواء الطلق،

8– التظاهرات الشبانية الكبرى ذات الطابع المحلي والوطني والدولي،

10– عملية اقتناء التجهيزات والعتاد الرياضي والاجتماعي التربوي للشباب لفائدة مؤسسات الرياضة والشباب،

11– عمليات صيانة وترميم المرافق والمنشآت الرياضية والشبانية.

[4] – أوكلت مهمة تحسيس الجمعيات وشرح البرنامج المتعلق بتمويل الجمعيات إلى مفتشيات البيئة الولائية عن طريق الاتصال المباشر مع الجمعيات، واحتفظت الوزارة لنفسها بحق مراقبة تطبيق المشروع، من خلال إبرام عقد بينها وبين الجمعيات يبين التزامات كل طرف قصد إنجاح عملية الإنجاز في الآجال المحددة.

[5] – إرسالية وزارة البيئة وتهيئة الإقليم إلى المفتشيات الولائية للبيئة، رقم 51/ 2003 المؤرخة في 06 جانفي 2003.

كما يزيد الطابع المتشعب لموضوع نشاط الجمعيات البيئية[1] والــذي ينــدرج ضــمن قطاعات وزارية مختلفة، من ظهور تعقيدات بيروقراطية في التمويل، والتــي يــصعب علــى الجمعيات تجاوزها مما ينعكس سلبا على نشاطها. ويمكن أن ينطبق الوصف الذي اعتبــر فيــه الفقيه دي فاجي A. De fajet بأن بعض النصوص القانونية المنظمة للجمعيات لا يمكن أن نقول بأنها ميتة تماما بل إنها في سبات، فهي "تنام ولا تنام حسب رغبة أو عدم رغبــة الحكومــة أو الإدارة التي تطبقها إن أرادت متى شاءت ولمن شاءت[2]" على النظام القانوني لتمويل الجمعيات. وأكثر من ذلك فإن الأمر لا يتعلق فقط بالنصوص التي تنام أو لا تنام وإنمــا بمخالفــة الــنص التنظيمي المتعلق بتمويل الجمعيات، للنص القانوني المنظم للجمعيات المذكور أعلاه والذي ينص على استفادة الجمعيات البيئية من إعانة الدولة.

ومن أجل تطهير الحركة الجمعوية من الجمعيات الخاملة أعلن وزير العمل الجزائــري، عن تطبيق أسلوب جديد لتمويل الجمعيات الكفأة والنشطة، وإقصاء الجمعيات غير التمثيلية وغير الجادة في القيام بنشاطاتها التطوعية[3].

تؤدي السلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها الإدارة في تمويل الجمعيات إلى فــرض رقابة أو تبعية مباشرة على نشاطات الجمعيات، ونتيجة لذلك يتعرض انتعاش الحركة الجمعوية في الجزائر بفعل الإقرار القانوني لحرية إنشاء الجمعيات إلى انتكاسة عملية تتعلق بعدم شــفافية طرق تمويل الجمعيات.

ويمكن تقليص السلطة التقديرية للإدارة في تمويل الجمعيات بطريقتين، أولاهما تتم مــن خلال إعداد لجنة محلية ومركزية مستقلة ومتخصصة[4] لمشاريع نشاط الجمعيات، وثانيهما بترك حرية المبادرة باقتراح المشاريع للجمعيات, وبهذه الطريقة يمكن توجيه جهود الجمعيات بطريقة موضوعية وإستراتيجية نحو الموضوعات والنشاطات التي تحقق الخدمة العمومية والمــصلحة الوطنية، لأن الرقابة بهاتين الطريقتين تعتبر فنية وموضوعية وليست إدارية محضة.

---

[1] – مثل التربية والتوعية والإعلام البيئي، وحماية التراث الثقافي، وحماية الحيوان والنبات والغابات، والــصحة، والتهيئــة العمرانيــة والتلوث...الخ

[2] - A. De fajet De castel jau, op. Cit. p. 446.

[3] - quotidien El Watan du 24 / 12 / 2002.

[4] – يمكن أن تتشكل من ممثلين عن الإدارة المركزية والمحلية وباحثين جامعيين في ميدان التخصص وممثلين عن الجمعيات، وتعرض هذه المشاريع المقترحة على الجمعيات من أجل اختيار المشروع الذي يتناسب مع قدراتها.

ولتفادي تنصل الجمعيات من القيام بتحقيق المشاريع التي تبنتها، ينبغي أن يكون الـدعم متلازما مع مراحل إنجاز المشروع، أو أن يتم دفعه على ثلاث مراحل تحين الأولى عند قبـول المشروع، وتثبت الثانية عند تقديم جزء من المشروع وتقدم الدفعة الأخيرة عند إجازة المشروع.

إضافة إلى الصعوبات المرتبطة بالتمويل يعتري الجمعيات البيئية عوامل ضعف متنوعة، مما أثر على أدائها لوظائفها.

المطلب الرابع: أسباب ضعف فعالية جمعيات حماية البيئة

أثرت الجوانب القانونية المرتبطة بتأخر تكريس الحق في إنشاء الجمعيات على تواجـد وفعالية الجمعيات[1]، وإضافة لذلك أثرت عوامل كامنة في بنية التنظيم الخاص بالجمعيات نفسها والمتمثل في ضعف الرغبة التطوعية ونقص التأهيل لـدى المنخـرطين، وضـعف البرمجـة والتخطيط للنشاط الجمعوي (الفرع الأول)، وضعف الانسجام والتنسيق بين مختلف الجمعيـات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضعف الرغبة التطوعية والتكوين والتخطيط

أثر غياب إطار قانوني يكفل حرية إنشاء الجمعيات طيلة ثلاث عشريات على انحـصار عدد الجمعيات[2]، وتراجع واضمحلال الرغبة الجماهيرية في التطـوع والنـضال المـدني[3]، وضعف نسبة المشاركة الجمعوية في الجزائر[4]، ونقص ملحوظ في توجه النشاط الجمعوي إلى

---

[1] – والمتمثلة في تأخر إصدار النصوص الخاصة بالجمعيات البيئية، والعضوية الشكلية، والتي تم مناقشتها في المطلب السابق.

[2] – قدر عدد الجمعيات الوطنية المعتمدة كل سنة كما يلي: سنة 1987 بست (06) جمعيات و ب 12 جمعية سنة 1988، و 81 سـنة 1989 و ب152 سنة 1990، و ب 136 سنة 1991، وب 96 سنة 1992، و ب 64 سنة 1993، و 72، سنة 1994، وب 75 سـنة 1995، وب 12 سنة 1996، و ب 40 سنة 1997، و ب 02 سنة 1998، وب 37 سـنة 1999، وب 16 سـنة 2000 إلـى غايـة 2000/07.

راجع محمود بوسنة، الحركة الجمعوية في الجزائر: نشاطها وطبيعة تطورها ومدى مساهمتها في تحقيق الأمن والتنمية. مجلة العلـوم الإنسانية– عدد: 17 – جوان 2002. ص. 141، جامعة منتوري قسنطينة الجزائر.

[3] - Omar Derras, *le fait associatif en Algérie, le cas d'Oran*. In revue INSANYAT, n° 08 – mi-août 1999, numéro spécial, *mouvement sociaux, mouvement associatifs*. P.111.

بين الأستاذ دراس من خلال دراسته الميدانية التي قام بها حول العينة التي انتقاها من الجمعيات المتواجدة بوهران، أن نـسبة 26.31 ٪ من العينة لا يؤمنون بالعمل التطوعي ويبررون ذلك بأن العمل التطوعي انقضى مع زمن الاشتراكية.

[4] – إذ لا تتعدى نسبة المشاركة الجمعوية في الجزائر 5 ٪ من مجموع السكان وتتضاعف في المغرب لتصل إلى 11 ٪، وتبلـغ فـي فرنسا ما بين 39٪ و 43 ٪ وتفوق ذلك في الولايات المتحدة والدول الاسكندينافية. دراس عمر، الحركة الجمعوية في المغرب العربي، المرجع السابق. ص 19.

حماية البيئة[1]. وأكد المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة أن دور المجتمع المدني في حماية البيئة في الجزائر لا يزال هامشيا[2].

وكما هو الشأن بالنسبة لكل تنظيم اجتماعي، فإن نجاح جمعيات حماية البيئة في تحقيق هدفها يعود بالدرجة الأولى إلى عامل داخلي، يتمثل في قوة التنظيم والانضباط والتخطيط المحكم للأهداف المنشودة، لذلك يرى الفقه أن بعض الجمعيات نتيجة للمثابرة والتنظيم، أصبحت تشبه الهيئات العامة "parapublique[3]، أو أنها شبه رسمية (semi-officielles)[4] نتيجة لدرجة تنظيمها ومصداقيتها وتواجدها المستمر في الميدان.

كما أن التخصص الفني والدقيق الذي أصبحت تفرضه الاختصاصات البيئية على الإدارة، بات يلزم الجمعيات تقديم إسهامات دقيقة ومتخصصة[5]. وفي تقديري يعد عدم التناسب بين مطالب الهيئات المشرفة على قطاع البيئة والجمعيات أهم عائق أمام تطور المطالبة الجمعوية في مجال حماية البيئة، لذا أصبح لزاما على الجمعيات تطوير تكوينها وتأطيرها وأساليب عملها.

وفي الواقع نجد أن الكثير من جمعيات حماية البيئة والتي ليست على قدر كاف من التنظيم والكفاءة، يستوي وجودها من عدمه وأن الكثير منها لا يعرف إلا اسمها[6]، ولا ينحصر دور بعضها إلا في الاحتفال بالأعياد الرسمية الوطنية منها والعالمية[7].

[1] – محمود بوسنة، الحركة الجمعوية في الجزائر، المرجع السابق، 2002. ص.142– 143. إذ أشار الأستاذ محمود بوسنة أن توزيع الجمعيات الوطنية لسنة 1996 حسب طبيعة نشاطها يبرز قلة عدد الجمعيات التي تنشط في مجال حماية البيئة، إذ انحصر عددها في خمسة عشر (15) جمعية وطنية مقابل 199 جمعية مهنية و76 جمعية تعنى بالثقافة والفن والتربية والتكوين...الخ

كما أشار من خلال دراسته للجمعيات المحلية المعتمدة في ولاية الجزائر العاصمة حتى سنة 1996، إلى النقص الملحوظ للجمعيات البيئية المحلية، إذ أنه لا توجد إلا ثلاثة وعشرون 23 جمعية بيئية مقابل 720 جمعية أولياء التلاميذ و599 لجان الأحياء و695 جمعية رياضية، و839 لجان العمارات، هذا الفرق البين بين عدد الجمعيات البيئية وغيرها يعكس بصورة حقيقية ضعف الانشغال البيئي لدى المواطن الجزائري.

[2] – وزارة تهيئة الإقليم و البيئة، المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة. ص. 10.

[3] - Jérôme Fromageau & Philippe Guttinger, op. Cit. p., 124

[4] - *la planète terre entre nos mains, conférence des nations unies sur l'environnement et le développement de Rio de janeiro- juin 1992, guide pour la mise en œuvre des engagements du sommet planète terre.* La documentation française, paris-1994, p., 200.

[5] - Patrick Boulte, *le diagnostic des organisations appliqué aux associations*, PUF, 1991. p.53.

[6] – ينطبق هذا الوصف من حيث ضعف أداء بعض جمعيات حماية البيئة في المغرب، على كثير من الجمعيات المحلية في الجزائر والتي لا يعرف اسمها إلا بين أفرادها أو المقربين منهم أو لدى الإدارة، كما أشار إليه الأستاذ محمد علي مكور، في بحثه المعنون كالتالي:

- Mohamed Ali Mekouar, *associations et environnement*, Revue Marocaine de droit et d'économie de développement, N° 15 – 1987, p., 207- 210.

[7] - Mohamed Ali Mekouar, op, cit, p., 212.

وتلخص الأستاذة سلوى شعراوي أسباب ضعف القدرة الإدارية والتسييرية للجمعيات في مجموعة من العوامل:

– عدم معرفة الوسائل القانونية المتاحة لتحقيق الأهداف المتعلقة بحماية البيئة،

– عدم توفر التكوين الإداري لدى قياداتها،

– ضعف التنظيم والممارسة الديمقراطية والشفافية والمشاركة الحقيقية لكل الأعضاء في التداول على القيادة ومناقشة مشاريعها،

– الممارسة البيروقراطية مما جعلها تقترب من تلك الممارسة التي تعرفها الإدارة التقليدية، مما جعل غالبيتها تخضع "للزعامات الفردية[1]".

وإذا كان العمل والنشاط الجمعوي يقوم على مبدأ التطوع للمساهمة في تحقيق رقي اجتماعي، فإن هذا الهدف لا يمكن أن يتحقق –كما يرى بعض الكتاب– إذا كانت القيم الثقافية لا تشجع التطوع والتعدد والديمقراطية والتسامح، بالرغم من وجود قانون يكفل حرية التجمع[2]، ولذلك فإن العامل الحقيقي لتطور النضال الجمعوي يقوم على تنمية الوعي الاجتماعي بالبذل والعطاء والتطوع.

وفي جانب آخر من جوانب الضعف الكامنة في الجمعيات تنحصر نشاطات الكثير من الجمعيات في ردود أفعال عن مواقف الإدارة، مما يعكس ضعف التنبؤ والتخطيط المستقبلي لتحديد أهدافها، الأمر الذي يولد ضعف تعبئة الجمهور الذي يحتاج إلى وقت طويل ومنهجية مدروسة لشحنه وإقناعه.

وإضافة إلى عوامل الضعف الكامنة في الجمعيات نفسها، فإنها تعاني من ضعف التنسيق والتعاون فيما بينها.

---

[1] – سلوى شعراوي جمعة، صنع السياسات البيئية في مصر. الجامعة الأمريكية بالقاهرة، مركز البحوث الاجتماعية.1997. ص.66.

[2] – منى ذو الفقار، معايير تقييم قوانين الجمعيات الأهلية مع الدساتير والشرعية الدولية، ص. 22، بحث مقدم في إطار ندوة أشرف عليها البرنامج العربي لنشاط حقوق الإنسان – حول مستقبل العمل الأهلي في مصر، أعمال الورشة الخاصة بقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية 3–4 أكتوبر 2000، طبعة سنة 2001.

الفرع الثاني: ضعف التنسيق بين الجمعيات البيئية والجمعيات الأخرى

يؤدي الطابع المتنوع والمتشعب لموضوعات حماية البيئة[1] إلى إيجاد تقاطعات كبيرة بين نشاطات الجمعيات البيئية. إلا أن هذه التقاطعات تتعامل معها الكثير من الجمعيات بطريقة خاطئة، إذ تسود نظرة مجزئة للعناصر البيئية. بينما يقتضي التدخل لحماية مختلف العناصر البيئية تنسيق بين مختلف هذه الجمعيات، مثلا عندما تختص جمعية ما في حماية الغابات، فإنها ونتيجة لخبرتها في هذا المجال تتقاطع مع اختصاصات جمعيات بيئية أخرى عديدة، كالجمعيات التي تتناول موضوع حماية النباتات أو التي تتناول موضوع حماية الحيوانات أو الصيد أو مكافحة التصحر أو الانجراف...

كما أن العلاقة التنسيقية والتعاونية لا يجب أن تنحصر بين الجمعيات البيئية فقط، بل يجب البحث عن تقاطعات بين الجمعيات البيئية وغيرها من أجل الوصول إلى تحقيق هدف حماية البيئة، مثلا العلاقة بين جمعيات حماية البيئة وجمعيات أولياء التلاميذ، أو الجمعيات الثقافية، أو الجمعيات الدينية، والتي يمكن أن تنسق جهودها لتنمية وتطوير التربية البيئية، والوعي البيئي[2].

كما لا ينبغي أن تتوقف عملية التنسيق بين الجمعيات في صورتها المعزولة، بل يجب أن تتعداها إلى الإطار التنسيقي المؤسسي في إطار فيدراليات[3]. إذ يعتبر الفقه أن التجمع الفيدرالي للجمعيات يهدف إلى تعميم الممارسات والتجارب الاجتماعية الناجحة، وتجميع الموارد والطاقات والقيادات لإنجاز المشاريع الكبرى التي تتجاوز إمكانيات الجمعية الواحدة، وتفعيل تمثيل الجمعيات لدى السلطات العامة والتشاور معها[4].

وتتوقف فعالية ونوعية نجاح الطابع الإتفاقي والتشاوري للعمل الإداري ومشاركة الجمعيات والأفراد على درجة شفافية وحرية الإطلاع على البيانات والمعلومات المتعلقة بحماية البيئة.

---

[1] – مياه، وغابات، وصيد، وحظائر وطنية، ومنشآت مصنفة، ونقل، وسياحة، وآثار، وتهيئة عمرانية...

[2] – سواء من خلال العمل مع هذه الجمعيات في المدرسة لبعث التربية البيئية، أو دور الثقافة لإحياء الأعمال الفنية وتنمية الحس بالطبيعة والمحافظة عليها لدى الأطفال، أو في المساجد أو الزوايا لتعليم مبادئ الشريعة الإسلامية الغراء التي تعنى بحماية البيئة، أو الدخول في عمل تنسيقي مع جمعيات الفلاحين في توعيتهم بكيفية استخدام المبيدات وأضرارها على البيئة وصحة الإنسان، وكذلك الأمر مع بقية الجمعيات الأخرى مثل لجان الأحياء، وحماية الصحة العامة...و غيرها.

[3] – تم إنشاء الفدرالية الوطنية لجمعيات حماية البيئة خلال الملتقى الوطني الذي ضم الجمعيات البيئية خلال شهر أوت 1998.

راجع نشرية " البيئة" التي تصدرها الجمعية الوطنية لحماية البيئة ومكافحة التلوث، ص. 11.

[4] - Bernard Cassen, *vitalité des innovations des réseaux associatifs*, le monde diplomatique, février 1988, p.21.

المبحث الثالث: الحق في الإعلام والإطلاع البيئي أساس تجسيد الشراكة البيئية

لا يمكن تفعيل مساهمة الأفراد والمؤسسات والمجتمع المدني إلى جانب الإدارة في حماية البيئة لتحقيق شراكة حقيقية، إلا من خلال إضفاء الشفافية على النشاط الإداري البيئي وضمان حق الإطلاع على كل البيانات والمعلومات المتعلقة بوضعية البيئة، لأنه لا يمكن توخي المشاركة في جو التعتيم والإقصاء.

ولبيان حدود هذه الشراكة البيئية وجب عرض تطور الأحكام العامة للنظام القانوني للحق في الإعلام والاطلاع للتعرف على درجة شفافية النشاط الإداري وتكريس الحق في الإعلام البيئي (المطلب الأول)، ونظرا لصدور أحكام خاصة بالحق في الإعلام والاطلاع ضمن نصوص بيئية متفرقة، استوجب الأمر مناقشة مضمون الحق في الإعلام البيئي ضمن هذه النصوص الخاصة (المطلب الثاني). وبما أنه لا يمكن الإطلاع على كل البيانات التي تخص حالة البيئة والبيانات المتعلقة بالمنشآت المصنفة، استدعى الأمر عرض حدود الحق في الإعلام وقابلية الاطلاع وكذا تحديد البيانات غير قابلة للإطلاع (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تطور الحق في الإعلام والاطلاع بوجه عام

يسمح لنا عرض تطور النظام القانوني للحق في الإعلام بالتعرف على تطــور نظــام الشراكة البيئية، لأنه بناء على درجة الشفافية أو التعتيم الإداري تتحدد أهمية التعاقد والأعمــال التشاورية والاتفاقية ومساهمة الجمعيات إلى جانب الإدارة في إنجاح الإستراتيجية الوطنية لحماية البيئة.

وبذلك يمكن حصر تطور النظام القانوني للحق في الإعلام بوجه عــام، فــي الجزائــر بمحطتين بارزتين أولاهما اتسمت بالتعتيم نظرا لخصوصيات نظام التسيير المركزي والموجــه، وبعد التعديلات الجوهرية التي طرأت على النظام السياسي عرف النظــام الإداري نوعــا مــن الانفتاح والشفافية، وتم إرساء مبادئ الحق في الإعلام بوجه عام مــن خــلال مرســوم 1988 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن[1] (الفرع الأول)، وباعتبــار الجماعــات المحليــة الهيئات القاعدية لتنفيذ السياسات البيئية والتواصل مع مختلف الشركاء نص قانون البلدية والولاية على بعض المبادئ العامة لإرساء الشفافية المحلية والحق في الإعلام والإطلاع (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مرسوم 1988 : الإطار العام للحق في الإعلام

كما هو الشأن بالنسبة لكل حقوق الإنسان الأخرى مر الحق في الإعلام بدوره بمرحلــة التعتيم الإداري الذي نتج عن انفراد السلطة السياسية بالتسيير والإشراف. وأدى هذا الوضع إلى تعطيل الديمقراطية التي تعتبر أساسا للحرية والحق في الإعلام[2]، ونتيجة لــذلك لــم تتــضمن مختلف القوانين المنظمة للإدارة أحكاما تتعلق بحق المواطنين في الإعلام الاطلاع والمــشاركة في اتخاذ القرار.

وبذلك حد هذا التعتيم الذي اتسم به العمل الإداري طيلة الثلاث عشريات التي سبقت مرحلة الانفتاح –دستور 1989–، من أي فرصة للمشاركة والإثراء من جانب مختلف الشركاء البيئيين، وانفردت الإدارة بتسيير الشؤون البيئية، وهذا في غياب رؤية سياسية واضحة لحماية البيئة وعدم استكمال الإطار التشريعي والمؤسسي لحماية البيئة.

ودخلت الإصلاحات الخاصة بحقوق الإنسان عامة والحق في الإعلام بصورة خاصــة مرحلتها النشطة والمعلنة من خلال مصادقة الجزائر على العديد من الاتفاقيات الدولية المتعلقــة بحقوق الإنسان، والتي أثمر بإصدار المرسوم المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن. شكل هذا

---

[1] – مرسوم 88 – 131 المؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن. ج ر عدد: 1988/27.

[2] - Abdelhafid Ossoukine, op. Cit. p., 14.

المرسوم اللبنة الأولى للقواعد المتعلقة بالحق في الإطلاع. واعتبر الفقه أن هذا النص يؤسس لحق الإطلاع العام على كل الوثائق الإدارية[1]، إذ ألزم الإدارة بإطلاع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، وباستعمال وتطوير أي سند مناسب للنشر والإعلام[2]، وأن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة لذلك، وإذا لم يتقرر النشر في الجريدة الرسمية[3] فإنه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل[4].

كما تضمن النص حق الإطلاع على البيانات الموجودة في دائرة المحفوظات[5]، وألزم الإدارة بالرد على الطلبات والتظلمات التي يوجهها المواطنون إليها[6]، وألزم جميع الموظفين باحترام حق الإطلاع تحت طائلة التأديب[7]، أو حتى العزل[1].

---

[1]- Soraya CHAIB et Mustapha KARADJI, *le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien*. IDARA, volume 13, n° 2-2003. p53.

[2] – المادة 08 من مرسوم 88 – 131 المؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن.

[3] – الموضوعات التي يتم نشرها في الجريدة الرسمية هي كالآتي: اتفاقيات دولية، قوانين، ومراسيم، قرارات وآراء، مقررات، مناشير، إعلانات وبلاغات، هذه الموضوعات يتم الاطلاع عليها بصورة مباشرة من خلال الجريدة الرسمية، وما عدا هذه الموضوعات فإنه ينبغي الرجوع إلى الجهاز الإداري المعني للحصول على المعلومات اللازمة، كالاطلاع على سجل القرارات الإدارية، مثل قرارات الترخيص أو التصريح التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالبيئة حسب الحالة، أو دراسة مدى التأثير على البيئة أو مخطط شغل الأراضي...الخ وهي حالات سيأتي تفصيل إجراءات ممارسة حق الاطلاع فيها وكذا حدود حق الاطلاع.

[4] – المادة 09 من مرسوم 88 – 131 السابق.

[5] – يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم الجاري به العمل في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحفظها السر المهني، ويتم هذا الاطلاع عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان و/ أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب بشرط أن لا يتسبب نسخها في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها.

ويجب على كل مواطن يمنع من الاطلاع على هذه الوثائق أن يشعر بذلك بمقرر مبين الأسباب، وبالإضافة إلى ذلك فإن إيداع الوثائق الإدارية التي يمكن للجمهور أن يطلع عليها في دائرة المحفوظات لا يمكن أن تتخذ ذريعة لمنع الجمهور من الاطلاع عليها. المادة 10 من مرسوم 88 – 131 السابق.

[6] – كما يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها، ولهذا الغرض يجب استحداث هياكل على المستويين الوطني والمحلي تتكفل على الخصوص بالبث في عرائض المواطنين. المادة 34 من مرسوم 88 – 131 السابق.

[7] – وألزم جميع الموظفين بتأدية واجباتهم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ولا يقبل منهم أي تذرع خصوصا فيما يتعلق بممارسة حق الاطلاع ويمنع عليهم، اعتراض سبيل الوصول إلى وثائق إدارية مسموح بالاطلاع عليها، ورفض إعطاء المعلومات، والتسبب في تأخير تسليم العقود والأوراق الإدارية والمماطلة في ذلك بدون مبرر، وكل إخلال متعمد بأحد الواجبات المذكورة آنفا، يمكن أن ينجر عنه تطبيق إحدى عقوبات الدرجة الثانية على مرتكبيه، وفي حالة العود يمكن تطبيق إحدى العقوبات من الدرجة الثالثة. المادة 30 من المرسوم 88 – 131 السابق.

وتطرق الفقه إلى نقطة جوهرية تتعلق بالبحث عن طبيعة الوثائق والمعلومات الإدارية التي نصت عليها المادة 10 من هذا المرسوم، حين ربط مفهوم الوثيقة الإدارية بالجهاز الإداري، وحين وسع مفهوم الوثيقة الإدارية إلى تلك الوثائق التي تتلقاها الإدارة وتقوم بمعالجتها[2].

الفرع الثاني: دعم شفافية عمل الجماعات المحلية

نتيجة للإصلاحات الجذرية التي عرفها موضوع حقوق الإنسان والشفافية الإدارية تضمن كل من قانون البلدية (أولا) وقانون الولاية أحكاما تتعلق بدعم شفافية العمل المحلي وضمان الحق في الإعلام والإطلاع على جميع القرارات التي تهم تسيير الشؤون المحلية (ثانيا).

أولا: الحق في الإعلام من خلال قانون البلدية

تعد البلدية أفضل فضاء للتواصل مع المواطنين بسبب قربها منهم، وحثهم على الاهتمام بتسيير الشؤون المحلية[3]، ولتحقيق ذلك نص قانون البلدية 90-08 على فتح جلسات المجالس الشعبية البلدية للجمهور للاستماع إلى مناقشاتها بصورة مبدئية، ويمكن أن تكون مغلقة في حالة مناقشة الأوضاع الأمنية وحفظ الأمن[4]، إلا أن العائق الواقعي الذي يمكن أن يحول دون التمتع بهذا الحق هو احتجاج الإدارة بعدم تخصيص مكان خاص بالجمهور لحضور الجلسات[5]، كما أن مجرد الاعتراف التشريعي بالحق في الإعلام والاطلاع على وثائق البلدية وحضور جلساتها ليس غاية في حد ذاته، لأنه لا يخول حق التدخل في المداولات أو في مسار اتخاذ القرار[6].

كما نص قانون البلدية على وجوب القيام بعملية النشر للإعلام عن المداولات والاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وذلك قبل انعقادها[7]، وتتولى البلدية بعد انتهاء

---

[1] – المادة 40 من مرسوم 88 – 131 السابق. قد تصل العقوبات تأديبية قد تصل إلى العزل مع الحرمان من حق المعاش في حالة اعتراضهم سبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين، وهذا دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية التي يتعرضون لها، طبقا للتشريع الجاري به العمل بسبب أخطائهم الشخصية.

[2]- Soraya CHAIB et Mustapha KARADJI, op. Cit. P.,58.

[3] - Abdelhafid Ossoukine, op. Cit. P., 207.

[4] – المادة 19 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

[5] - Abdelhafid Ossoukine, op. Cit. Pp., 208-209.

ويرى الأستاذ أوسكين أن قانون البلدية لا ينص على أي شرط لتمتيع الأشخاص بالحق في الإعلام سواء من خلال حضور الجلسات العامة، أو الاطلاع على مداولات وقرارات المجالس الشعبية البلدية في أماكن المعدة للنشر في البلديات، ويستوي الأمر أن يكون الشخص يقطن بالبلدية أو لا يقطن بها، كما أن مصطلح أشخاص يشمل الأشخاص الطبيعية والمعنوية، وهو بذلك يشمل حق الجمعيات إلى جانب الأشخاص المعنوية الأخرى العامة منها والخاصة.

[6] - Abdelhafid Ossoukine, op. Cit. p.213-214.

[7] – المادة 13 / 3 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

المداولات بنشرها خلال ثمانية (08) أيام التي تلي انعقادها[1]، ويحق لكل شخص الاطلاع على مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات التي يصدرها[2].

وتلزم البلدية بجمع المعلومات والوثائق والعقود والملفات التقنية التـــي يتطلبهـــا عمـــل الأجهزة البلدية والمراقبة الدائمة لحفظ الصحة والنقاوة العمومية على مستوى البلدية، عن طريق مكاتب حفظ الصحة[3]، وبالتالي يمكن أن تكون هذه المعلومات محل اطلاع.

يتحدد حق الإعلام والاطلاع في قانون البلدية في مداولات المجلـــس الـــشعبي البلـــدي وقراراته، ولم تتناول المادة 22 منه حق الاطلاع على بعض الوثـــائق الهامـــة الأخـــرى مثـــل الميزانية والفواتير والعقود والوثائق الحساسة[4].

ثالثا: الحق في الإعلام من خلال قانون الولاية

يختص المجلس الشعبي الولائي بحماية البيئة[5] إلى جانب الاختصاصات الأخرى، وتتم مباشرة هذا الاختصاص عن طريق المداولات، وقد ألزم المشرع الجزائري إعـــلام الجمهـــور بجدول أعمال المداولات قبل إجرائها في الأماكن المعدة خصيصا للإشهار[6] لتمكـــين الـــشركاء المهتمين بتحضير ومعاينة المواضيع البيئية المعروضة للمناقشة، وكل ذلك لتجنب حدوث عنصر المفاجأة في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير العناصر البيئية.

كما ألزم المشرع نشر مستخرج من محضر مداولة المجلس الشعبي الولائي، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور خلال مهلة الثمانية أيام التي تلي دورة المجلس الشعبي الـــولائي[7]، وباستثناء المواضيع التي تخضع لسرية الإعلام بموجب نصوص قانونية وتنظيمية صـــريحة[8]، فإنه يحق لكل شخص أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الـــولائي

---

[1] – المادة 21 من قانون 90–08 المتعلق بالبلدية.

[2] – المادة 22 من قانون 90–08 المتعلق بالبلدية.

[3] –المادة 02 من المرسوم 87 –146 المؤرخ في 30 يونيو 1987، المتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية.

[4] - Abdelhafid Ossoukine, op. Cit. p.191.

[5] – المادة 58 من قانون 90 – 09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية. ج.ر. عدد: 15 / 1990.

[6] – المادة 14 من قانون 90 – 09 المتعلق بالولاية السابق.

[7] – المادة 20 من قانون 90 – 09 السابق.

[8] – سيتم التعرض للحالات التي لا يجيز فيها المشرع الجزائري الحق في الاطلاع بالنسبة للمواطنين، من خلال التطرق لهذه الحالات على انفراد وبحسب تقسيم المواضيع في هذه الدراسة.

وأن يأخذ نسخة منها على نفقته، وتأكيدا منه على حق الاطلاع على المحاضر المتعلقة بمداولات المجلس الشعبي الولائي، فقد حدد المشرع وبنص صريح المصالح المعنية بتنفيذ هذا الإجراء[1].

وفيما يتعلق بدور المصالح الخارجية لوزارة تهيئة الإقليم والبيئة، أوكلت مهمة توسيع وتكريس الحق في الإعلام في المواد البيئية للمديرية الولائية للبيئة، من خلال سهرها على ترقية أعمال الإعلام والتربية والتوعية في مجال البيئة[2].

المطلب الثاني: الإطار القانوني للحق في الإعلام البيئي ضمن الأحكام الخاصة

تتوزع المصادر التي تقر بالحق في الإعلام والاطلاع على الوثائق الإدارية والبيانات الخاصة بالبيئة، بين المصادر الدولية (الفرع الأول)، والمصادر الداخلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإطار الدولي للمشاركة والحق في الإعلام البيئي

أولت الاتفاقيات الدولية البيئية مكانة خاصة للأفراد والمجتمع المدني للمشاركة في حماية البيئة، إذ نصت ندوة الأمم المتحدة للبيئة المنعقدة بستوكهولم سنة 1972 على مسؤولية كل إنسان في المحافظة على البيئة[3]، وتطوير التربية والإعلام البيئيين[4].

وحث إعلان قمة الأرض المنعقدة بريو ديجانيرو عام 1992 الدول على ضمان حق المشاركة والحق في الإعلام والإطلاع وتشجيعه[5]،

---

[1] – المادة 21 من قانون 90 – 09 السابق.

[2] – لم يتضمن المرسوم التنفيذي 96 – 60 المؤرخ في 27 يناير 1996، والمتضمن إحداث مفتشية للبيئة في الولاية. ج ر عدد: 1996/07، كما لمن يتضمن المرسوم التنفيذي رقم 03– 494 المؤرخ في 17 ديسمبر 2003 ج. ر. عدد: 80/ 2003، المعدل والمتمم النص على الحق في الإعلام في المواد البيئية.

[3] – نص المبدأ الرابع من ندوة الأمم المتحدة للبيئة المنعقدة بستوكهولم عام 1972 على أنه: " يتحمل الإنسان مسؤولية خاصة عن المحافظة والتسيير العقلاني للثروة المؤلفة من النباتات والحيوانات البرية ومساكنها..."

-la planète terre entre nos mains, conférence des nations unies sur l'environnement de Rio de Janeiro – juin 1992, la documentation Française, Paris-1994, p, 55.

[4] – ينص المبدأ التاسع عشر 19 من ندوة الأمم المتحدة للبيئة المنعقدة بستوكهولم 1972 على ضرورة" تطوير التعليم البيئي للأجيال الشابة والكبار، وتنوير الرأي العام وتحسيس الأفراد والمؤسسات والجماعات بمسؤولياتهم فيما يتعلق بحماية وترقية البيئة... ". المرجع السابق، ص– 57.

[5] – نص المبدأ العاشر 10 من إعلان قمة الأرض ريو ديجانيرو 1992 على أن: "أحسن طريقة لمعالجة المسائل البيئية، هو ضمان مشاركة كل المواطنين المعنيين، وعلى المستوى المناسب، وعلى المستوى الوطني ينبغي أن يكون لكل فرد حق الاطلاع على المعلومات التي تحوزها السلطات العامة والمتعلقة بالبيئة، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والنشاطات الخطيرة، كما ينبغي أن يكون لكل فرد حق المشاركة في المسارات المتعلقة باتخاذ القرارات البيئية. كما ينبغي على الدول تشجيع وتحسيس ومشاركة الجمهور من خلال وضع المعلومات تحت تصرفه... ". المرجع السابق

- La planète terre entre nos mains, op. Cit. p 47.

جاء المبدأ العاشر من ندوة قمة الأرض أكثر وضوحا بالمقارنة بالمبدأ التاسع عشر 19 من ندوة ستوكهولم، إذ أقرن المشاركة الحقيقية للأفراد والجمعيات بالحق في الاطلاع على الوثائق والبيانات البيئية، ومنه فبدون تجسيد للحق في الإعلام في المواد البيئية، لا يمكن الحديث عن مشاركة الأفراد والجمعيات. ونص الميثاق الدولي للطبيعة على حق المشاركة والطعن في القرارات التي تهم حماية البيئة[1].

أثرت هذه المصادر الدولية المتعلقة بالحق في الإعلام في المواد البيئية بطريقة إيجابية، في تحول المواقف السياسية على الأقل على المستوى الرسمي، من خلال المشاركات المتتالية للجزائر في هذه الندوات والمؤتمرات الدولية، أدت في الأخير إلى الاقتناع بتكريس الحق في الإعلام ضمن النصوص الداخلية.

الفرع الثاني: الإطار القانوني للحق في المشاركة والإعلام ضمن القواعد البيئية الداخلية

تطور الحق في الإعلام بوجه عام عبر محطات بارزة تم بيانها أعلاه، إلا أن تكريس الحق في الإعلام والاطلاع على المواد البيئية بوجه خاص لم يكرس تشريعيا إلا من خلال قانون 03- 10 المتعلق بحماية البيئة والتنمية المستدامة، والذي وضح مجال وصور الإعلام في المواد البيئية (أولا)، وضبط حدود قابلية حق الاطلاع في المواد البيئية (ثانيا).

أولا: مجال و صور حق الإعلام في المواد البيئية

تضمن قانون البيئة 03-10 كيفية ممارسة الحق في الإعلام البيئي والذي لم يكن في مستوى التطلعات التي صاحبت الأحكام الواردة في مشروعه(1)، ونظرا للأخطار الجسيمة والكبيرة التي تشكلها المنشآت المصنفة على حياة الإنسان والطبيعية تضمنت الأحكام الخاصة بالمنشآت المصنفة صورا للحق في الإعلام والاطلاع(2)، كما تضمنت بعض الآليات الخاصة بحماية البيئة إعلام الجمهور مثل ما هو عليه الحال في دراسة مدى التأثير في البيئة(3)، والتحقيق العمومي(4).

1 - A. kiss, *droit international de l'environnement*, éditions Pedone, 1989, p. 25.

نص المبدأ الثالث والعشرون (23) من الميثاق الدولي للطبيعة على أنه "يمكن لكل شخص ومع مراعاة الأحكام التشريعية لدولته، أن يشارك بصفة انفرادية أو مع أشخاص آخرين في صنع القرارات التي تهم مباشرة البيئة، وفي حالة تعرض هذا الشخص لضرر فإنه يحق له استعمال طرق الطعن للحصول على تعويض.

ونص المبدأ الرابع و العشرون (24) من نفس الميثاق إلى أنه "ينبغي على كل فرد أن يلتزم بأحكام هذا الميثاق؛ سواء تصرف هذا الفرد بصفة انفرادية، أو في إطار جمعية، أو مع أشخاص آخرين أو في إطار مشاركته في الحياة السياسية، أن يجتهد في تحقيق الأهداف والأحكام الأخرى المتعلقة بهذا الميثاق.

1. الحق في الإعلام في المواد البيئية من خلال قانون البيئة 10-03

رغم الفراغ الكبير في مجال تنظيم حق الإعلام في المواد البيئية، ورغم الانتظار الطويل لصدور قانون 03-10 لحماية البيئة والتطلعات التي صاحبته من أجل استكمال النقائص التي عرفها قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة، إلا أنه لم يكرس الكثير من الأحكام التي وردت في مسودة مشروعه والتي حددت بدقة الموضوعات والوثائق التي يمكن الاطلاع عليها[1]، والحالات التي تلتزم فيها الإدارة بإعلام الجمهور بصفة انفرادية[2]، والإجراءات المتطلبة للحصول على البيانات المتعلقة بالبيئة[3]. كما لم يتبن قانون حماية البيئة 03-10 الطعن القضائي الذي ورد في مشروعه في حالة رفض الإدارة إعلام الجمهور[4]، وبذلك يعد عدم تكريس هذا الطعن تخل عن توفير ضمان حقيقي يلزم الإدارة على تغيير ذهنياتها وممارساتها. كما أغفل

---

[1] – نص مشروع قانون البيئة الجديد على أنه يحق لكل شخص أو معنوي أن يطلب من الهيئات المعنية الحصول على معلومات متعلقة بحالة البيئة، ويمكن أن تتعلق هذه المعلومات بكل المعطيات المتوفرة في أي شكل، وهي بذلك تشمل كل المعطيات المتوفرة لدى الإدارة في شكلها المكتوب أو المرئي والشفهي والآلي informatisé، ومرتبط بحالة البيئة والتي تتناول حالة المياه، والهواء، والتربة، والنبات، والأراضي والمواقع الطبيعية، والتلوث والمضار، أو التدابير التي لها انعكاسات ضارة أو يحتمل أن لها تأثيرات سلبية على العناصر البيئية والتنظيمات والتدابير والإجراءات والبرامج والمخططات الموجهة لضمان حماية البيئة وتنظيمها، تحدد كيفية الاطلاع على هذه البيانات عن طريق التنظيم.

[2] – نصت مسودة مشروع قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة على التزام الإدارة بإعلام الجمهور بصورة انفرادية:

*– تلتزم كل هيئة تحوز معلومات هامة أن تقوم بإعلام الجمهور بدون إبطاء، عن كل حادث يمس بصورة مباشرة أو غير مباشرة الصحة العامة، أو يحتمل أن يصيبها، وفي هذا الإطار يجب على هذه الهيئة أن تقوم بتبليغ المعلومات اللازمة لاتقاء كل الأضرار المتوقعة، أو المتعلقة بالطرق الكفيلة لمعالجة ومواجهة هذه الأضرار أو المخاطر (م 21 من مسودة قانون حماية البيئة الجديد).

*– كما يجب على الهيئات العامة أن تتخذ التدابير المناسبة لمد الجمهور بكل المعلومات العامة والمفهومة المتعلقة بحالة البيئة، وذلك من خلال نشر تقارير تفصيلية بصورة منتظمة، ويجوز لها عند الاقتضاء اللجوء إلى وسائل الإعلام للقيام بعملية إعلام الجمهور (م 24 من مسودة قانون حماية البيئة الجديد).

[3] – طلبات الأشخاص في الحصول على البيانات:

*– على كل شخص يريد ممارسة حقه في الإعلام والاطلاع على الوثائق المتوفرة لدى السلطات العامة فيما يتعلق بحماية البيئة، أن يقدم طلبا للإدارة المعنية للحصول على المعلومات التي يرغب فيها، ويجب أن يبين في طلبه بدقة المعلومات أو البيانات التي يرغب في الحصول عليها، ولا يجب أن يكون طلب هذه المعلومات في صيغة عامة لأن ذلك يخول للإدارة سلطة حرمان المطالب من التمتع بحقه في الاطلاع (م 19 من مسودة قانون حماية البيئة الجديد).

*– يمكن أن يكون تقديم المعلومات والبيانات حول مختلف العناصر البيئية مقترنا بدفع مبلغ مالي للإدارة، مقابل النسخ والاحتفاظ بالوثائق.

ويعتبر الاطلاع على المعلومات المتعلقة بحماية البيئة والصحة العامة من بنك المعلومات البيئية مجانيا (م 23 من مسودة قانون حماية البيئة الجديد).

[4] – الطعن القضائي في حالات رفض الإدارة لإعلام الأشخاص:

*– يمكن لكل شخص قدر بأن الإدارة قد تعسفت في رفض طلبه المتعلق بالحصول على معلومات بيئية أو تجاهلت طلبه، من خلال الإجابة غير المقنعة التي ردت عليه بها الإدارة، أن يقدم طعنا قضائيا أمام الجهات القضائية الإدارية أو العادية وفقا للإجراءات الخاصة بها (م 11 من مسودة مشروع قانون حماية البيئة الجديد).

قانون حماية البيئة الجديد النص على الحق في الإعلام عن آثار النفايات[1]، وآليـــات الإنقـــاذ[2] التي وردت في مسودة مشروعه.

ونص قانون 03-10 على أنه من حق المواطنين الحصول على المعلومـــات المتعلقـــة بالأخطار التي يتعرضون لها في بعض مناطق وكذا تدابير الحماية التي تخصهم، ويطبق هـــذا الحق على الأخطار التكنولوجية والأخطار الطبيعية المتوقعة، وترك للتنظيم تحديد كيفية ممارسة هذا الحق[3].

والملاحظ أنه ورد تضييق للحق في الإعلام حـــول المخـــاطر الكبـــرى الطبيعيـــة أو التكنولوجية على مستويين، يتمثل المستوى الأول في حصر هذا الحق على المواطنين فقـــط، أي للأشخاص الذين يحملون الجنسية الجزائرية، وهو عكس ما نص عليه مشروع هذا القانون فـــي جميع الحالات الأخرى التي استخدم فيها مصطلح الأشخاص، ويتمثل المستوى الثاني في تضييق هذا الحق وقصره على المواطنين الذين يقطنون المناطق التي تتواجد فيها مـــصادر المخـــاطر الكبرى سواء الطبيعية أو التكنولوجية، وبذلك لا يجوز مثلا لمواطن لا يقيم بمنطقـــة معرضـــة لمخاطر كبرى لمنشأة ما أن يطالب بحقه في الإعلام عن هذه المخاطر.

ولما أخلي قانون 03-10 من كل هذه الأحكام المفصلة التي وردت في مشروعه والتي تنظم الحق في الإعلام جاءت النصوص التشريعية مقتضبة[4]، ومعطلة بفعل الإحالة على التنظيم لبيان كيفية ممارسة الحق في الإعلام والإطلاع، إذ أنه بالرغم من نص قانون البيئة على حق كل شخص طبيعي أو معنوي الحصول على المعلومات المتعلقة بحالة البيئة من الهيئات الرسمية، إلا أنه يحيل على التنظيم –الذي لم يصدر– لبيان كيفيات الإبلاغ[5].

---

[1] – لكل شخص الحق في إبلاغه عن الآثار الضارة بصحة الإنسان والبيئة الناتجة عن تجميع ونقل ومعالجة وتخزين النفايات، وكذا في إبلاغه بكل التدابير المتخذة لمواجهة هذه المخاطر والقضاء عليها، ويتم تحديد شروط ممارسة هذا الحق عن طريق التنظيم (م 25 مـــن مسودة مشروع قانون حماية البيئة الجديد).

[2] – كما حدد مشروع قانون البيئة الجديد التدابير المتعلقة بإعلام الجمهور حول آليات الإنقاذ وكذا المحلات التي يتم فيهـــا نـــشر هـــذه المعلومات، كما ألزم صاحب المنشأة بالمشاركة في إعلام الجمهور في الأماكن المحاذية لمنشآته التي تندرج ضمن المخطـــط الخـــاص بالتدخل (م 26 من مسودة مشروع قانون البيئة الجديد).

[3] – المادة 9 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

[4] – ورد تنظيم الحق في الإعلام والإطلاع في ثلاث مواد من المادة 07 إلى المادة 09، تضمنت اثنان منهـــا إلـــزام الإدارة بـــإعلام للمواطنين مع بيان كيفيات ذلك عن طريق التنظيم؛ والذي يبدو أن الإدارة ليست مستعجلة في إصداره. والمادة الثالثـــة تتنـــاول إبـــلاغ المواطنين للإدارة بالمعلومات التي تأثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة على البيئة وصحة السكان.

[5] – المادة 7 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

2. حق الاطلاع على البيانات المتعلقة بالمنشآت المصنفة

نصت الأحكام الخاصة بالمنشآت المصنفة على أنه يمكن لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في الولاية أو البلدية، حسب الحالة على مذكرة إجابة صاحب طلب المنشأة المصنفة وكذا على استنتاجات المندوب المحقق المعلل عند نهاية التحقيق[1]، إلا أن المرسوم 06-198 الجديد لم ينص على الحق في الإطلاع على هذه البيانات. ويتعين على بائع أرض استغلت أو تستغل فيها منشأة خاضعة للترخيص إعلام المشتري كتابيا بكل المعلومات المتعلقة بالأخطار والانعكاسات الناجمة عن هذا الاستغلال، سواء تعلق الأمر بالأرض أو المنشأة[2].

كما تضمن قانون البيئة والمرسوم المنظم للمنشآت المصنفة بيان كيفية الإطلاع على دراسة مدى التأثير (أ)، والتحقيق العمومي حول مشروع المنشأة (ب).

أ. دراسة مدى التأثير في البيئة آلية لإعلام الجمهور

من أجل تفعيل شراكة كل الأطراف المعنية في تصور واقتراح التدابير والإجراءات الاحتياطية الملائمة، يتخذ الوالي أو الولاة المعنيون قرار يوضحون فيه تدابير الإشهار لدعوة الغير سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا لإبداء رأيهم في الأشغال وأعمال التهيئة أو المنشآت المزمع انجازها.

ويتم إعلام الجمهور بقرار إشهار دراسة مدى التأثير في البيئة بالتعليق في مقر الولاية ومقرات البلديات المعنية، وفي الأماكن المجاورة[3] للموقع الذي يتم فيه انجاز الأشغال، أو أعمال التهيئة، أو مكان إقامة المنشآت[4] في جريدتين يوميتين على الأقل[5].

---

[1] - المادة 4/13 من المرسوم التنفيذي رقم 98 – 339 المؤرخ في 03 نوفمبر 1998، يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها الملغى.

[2] - المادة 26 من قانون 03-10 المتعلق بالبيئة السابق.

[3] - وحدد مرسوم المنشآت المصنفة في ملحقه شعاع الإعلان وذلك بحسب تصنيف المنشأة ودرجة خطورتها على البيئة وصحة الإنسان، وقد نص على ضرورة القيام بالتعليق الإشهاري لإعلام الجمهور عن المنشأة المزمع انجازها، ويتطابق محيط التعليق مع مساحة التعليق المحددة بموجب ملحق المرسوم التنفيذي المنظم والمعد للمنشآت المصنفة. ويضمن الولاة المختصون إقليميا نشر هذا الإعلان، إذا مس المحيط المذكور البلديات الواقعة في إقليم ولاية أخرى. المادة 09 /05 من المرسوم التنفيذي رقم 99-339 الذي يطبق على المنشآت المصنفة الملغى. كما لم ينص المرسوم الجديد 06-198 منشآت على محيط خاص لأنه لم يتبع بملحق، وبذلك فمن المرجح أن يحتفظ بنفس النطاقات الواردة في ملحق النص الملغى إلى حين صدور نص خاص بذلك.

[4] - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 78 السابق.

[5] - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 78 السابق.

وبناء على هذا الإبلاغ تقدم طلبات الاستشارة إلى الوالي المختص، وعلى إثر ذلك يدعو الوالي صاحب الطلب للإطلاع على الدراسة في مكان يعينه له خلال مدة لا تقل عن خمسة عشر يوما[1]. ويقوم الوالي بتعيين محافظ لتسجيل ما قد يصله من آراء ورغبات وتظلمات كتابية أو شفوية تنصب على الأشغال أو أعمال التهيئة أو المنشآت التي تتعلق بها دراسة مدى التأثير في البيئة في سجل خاص، وإذا لم يرد إليه أي تصريح في نهاية الشهرين، يقفل السجل الخاص بملاحظة "لا شيء"[2].

وينتقد الفقه إجراء الإعلام بواسطة دراسة مدى التأثير، بأنه إجراء متأخر لأنه لا يعرض لاطلاع الجمهور إلا بعد نهاية الإجراءات، أي بمناسبة استشارة الملف الكامل للمنشأة والذي تدرج ضمنه دراسة مدى التأثير، الأمر الذي لا يمنح للجمهور مدة زمنية كافية للقيام بالبحث والتحري، مما لا يمكن من اقتراح مشاريع دراسات مضادة، تستند إلى أسس قوية لأن القيام بذلك يحتاج إلى مدة زمنية طويلة وخبرة ملاءمة، كما لا يتحمس في ذات الوقت صاحب المشروع بالأخذ بالملاحظات التي تقدم له، لأنه يعتبر بأن مشروعه أصبح منتهيا[3].

ب. التحقيق العمومي : آلية لدمقرطة التسيير المحلي للشؤون البيئية

يعتبر التحقيق العمومي أقدم إجراءات الإعلام ومن أولى تطبيقاته التحقيق في نزع الملكية للمنفعة العامة[4]، ونتيجة لتنوع مجالات التحقيق العمومي ضمن المنظومة القانونية، سيتم التركيز على حالات التحقيق العمومي المتعلقة بموضوعات حماية البيئة.

يهدف التحقيق العمومي إلى إخضاع العملية المتوقعة إلى امتحان عمومي، من أجل تحقيق الديمقراطية الإدارية، ويعتبر موضوع تهيئة المجال من بين المواضيع المفضلة لإشراك المواطنين والجمعيات في اتخاذ القرارات المتعلقة بها[5]، كالمشاركة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي ورخصة البناء.

يعلق رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية بمكان إقامة المنشأة إعلانا للجمهور على نفقة صاحب الطلب، ويتم الإعلان في مقر البلدية المعنية قبل ثمانية (8) أيام على الأقل من الشروع

---

[1] – المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 78 السابق.

[2] – المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 78 السابق.

[3] - Jaqueline Morand-Deviller, *les instruments juridiques de la participation et de la contestation des décisions d'aménagement*, RJ.E, n° 4-1994.p.456.

[4] - Abdelhafid Ossoukine, op. Cit. p. 195.

[5] - Philippe Zavoli, *la démocratie administrative existe –t- elle? Plaidoyer pour une refonte de l'enquête publique et du référendum local*. R.D.P. N°05 -2000.p.p, 1498-1500.

في التحقيق العمومي وكذلك بجوار المنشأة حسب شعاع الإعلان، وفي جريدة يومية وطنية وعلى نفقة صاحب الطلب[1].

ويشترط أن تكون حروف هذا الإعلان بارزة، كما يجب أن يبين الإعلان طبيعة المنشأة والموقع الذي يعتزم أن تقام فيه وتاريخ الشروع في التحقيق العمومي وتاريخ اختتامه، واسم المندوب المحقق والأيام والساعات التي يتلقى فيها المندوب ملاحظات المعنيين والمكان الذي يمكن فيه الاطلاع على الملف[2].

وينتهي التحقيق العمومي للمنشأة المصنفة إما بمنح الترخيص أو رفضه ويبلغ صاحب المنشأة الذي قدم طلب الترخيص إما بالموافقة أو الرفض المعلل عن طريق المجلس الشعبي البلدي خلال مدة لا تتجاوز شهرا واحدا بالنسبة للمنشآت من الصنف الثالث، أو عن طريق الوالي خلال مدة لا تتجاوز خمسة وأربعين(45) يوما بالنسبة للمنشآت من الصنف الثاني، عن طريق الوالي خلال مدة لا تتجاوز تسعين(90) يوما بالنسبة للمنشآت من الصنف الأول، ويمكن لكل شخص رفض طلبه أن يقدم طعنا وفقا للإجراءات المعمول بها[3].

لم يبين المرسوم الجديد 06-198 المعلق بالمنشآت إجراءات التحقيق العمومي وأحالها على التنظيم.

يعتري نظام التحقيق العمومي مجموعة من النقائص، تتعلق بعدم توضيح الزمن المناسب لاختيار إجراء التحقيق العمومي. ولقد ذهب المشرع الفرنسي في هذا الصدد إلى اشتراط عدم إجراء التحقيق العمومي في فترة العطلة، إلا إذا كان الأمر يهم السياح، وإذا تمت خلال فترة العطلة فإنه يجب تمديد فترة التحقيق العمومي إلى حين عودة السكان المقيمين من عطلهم، كما يشترط النظام الفرنسي تنبيه الجمهور واستقراء ردوده، من خلال تنظيم لقاءات صحفية، واستشارة الجمعيات، أو عن طريق معارض دائمة أو عارضة، ويسمح النظام الفرنسي للمحافظ باستعمال كل الإمكانيات الأخرى التي يراها لازمة لإعلام الجمهور[4].

كما تعتبر الملاحظات والاستنتاجات التي يبديها الأفراد والجمعيات حول المشروع غير ملزمة لمحافظ التحقيق والإدارة، وبذلك فهي مأخوذة على سبيل الاستئناس للحصول على

[1] – المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 98 – 339 المتعلق بالمنشآت المصنفة السابق الملغى.

[2] – المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 98 – 339 المتعلق بالمنشآت المصنفة السابق الملغى.

[3] – المادة 16 من المرسوم التنفيذي 98–339 السابق الملغى.

[4] - Philippe Zavoli, op. Cit. Directive du 14 mai 1976, p, 1510.

معلومات دقيقة، ولذلك يعتبر الفقه بأن التحقيق العمومي هو مجرد رأي عمـومي، وأن العلاقـة والحوار الحقيقي يتم بين المحافظ المحقق والإدارة، لأنه هو الذي يقوم بتقييم ملاحظـات وآراء الجمهور وهو الذي يبدي آراءه النهائية التي ترتكز عليها الإدارة[1]. ويتعرض قرار التـرخيص الذي لم يحترم فيه إجراء المشاورة إلى الإلغاء[2]، ومنه يتضح أن إجراء "المشاورة" إلزامي من حيث الشكل وغير ملزم من حيث مضمون الاقتراحات التي يدلي بها ممثلو الجمعيات وعمـوم المواطنين.

ومن أجل دمقرطة التحقيق العمومي يقترح الفقه، إلزام المحـافظ المحقـق باقتراحـات الجمهور، أي أنه في حالة ما إذا كانت أغلبية الآراء المعبر عنها معارضة للمـشروع المقـرر إنجازه، فينبغي عليه في هذه الحالة أن يحرر محضرا لا يخرج عن الاختيار العـام للجمهـور، وبهذا يمكن إلغاء الوسطاء (المحافظين المحققين) الذين يعتبرون مـصدر صـعوبات ميدانيـة عديدة[3].

وعلى الرغم من النقائص والثغرات القانونية التي تعتري نظام الاستـشارة والمـشاورة والإعلام، تظل حالة انسحاب وعدم اكتراث وعزوف الجمهـور[4] بالمـشاركة فـي أي عمـل تشاوري، هي العائق الحقيقي في ترسيخ ممارسات مستقرة للعمل التشاوري مع الإدارة مما يؤثر على ازدهار المطالبة والطعون المرتبطة بالحق في الإعلام.

ثانيا: حدود الحق في الإعلام في المواد البيئية

يرد على الحق في الإعلام والاطلاع في المواد البيئية مجموعة من الاستثناءات، تحد من إمكانية ممارسته وتتمثل في السر الإداري (1)، والسر الصناعي والتجاري (2)، ويضاف إليهـا عوامل أخرى مرتبطة بدرجة شفافية النشاط الإداري وملائمتـه لإعـلام الجمهـور وعـزوف المواطنين والجمعيات عن ممارسة حق الاطلاع (3).

1. السر الإداري: ذريعة لامتناع الإدارة عن تقديم المعلومات

---

1 - Philippe Zavoli, op. Cit. p. 1522.

2 - Jaqueline Morand-Deviller, *les instruments juridiques de la participation et de la contestation des décisions d'aménagement*, op. Cit. p. 460.

3 - Philippe Zavoli, op. Cit. p., 1522.

4 – هذا العزوف أو عدم الاهتمام قد يكون متفاوتا من مدينة أو منطقة إلى أخرى، ومن خلال بحث ميداني أجريته على مستوى مديرية التهيئة والتعمير بولاية أدرار، يتعلق بتقييم نوعية المشاركة التي يتقدم بها الأفراد خلال عرض ومناقـشة مـشروع مخطـط التهيئـة والتعمير، تتين أنه من بين 87 مخطط شغل الأراضي POS تم انجازها منذ سنة 1996 إلى غاية سنة 2004 لم تقدم أي ملاحظات أو اقتراحات أو حلول من قبل الجمهور تخص حماية البيئة، وانحصرت جل التدخلات في موضوع الارتفاقات الخاصة.

يعتبر الأستاذ أوسكين أن المفهوم القانوني للسر لا يزال غامضا ذلك لأنه غير مبني على أسس قانونية واضحة وصلبة، كما أنه لم يتم تحديد مفهوم السرية (la confidentialité) من قبل الإدارة، لذلك يختلف مداها من وزارة لأخرى ومن إدارة لأخرى ومن موظف لآخر[1]، وذهب القضاء الفرنسي إلى اعتبار المواضيع غير النهائية والأعمال التحضيرية التي تقوم الإدارة بها غير قابلة للاطلاع[2].

لذلك فمن أهم العقبات التي تواجه تطور الحق في الإعلام، هو تذرع الإدارة بالسر الإداري في مواجهة طلبات الإطلاع التي يتقدم بها الأشخاص والمؤسسات والجمعيات والمرتفقين في معظم الأحيان. وقد تكرست هذه الذهنية -كما يرى الأستاذ أوسكين- لدى الهيئات الإدارية في الجزائر وغيرها من الدول التي تستمد قانونها الإداري من القانون الفرنسي، من امتناع الإدارة عن تقديم أي تبريرات للمخاطبين بالقرارات التي تصدرها، ويرى الكاتب أن الإدارة تعتبر اشتراك المواطنين والجمعيات في المعلومات التي بحوزتها هو اقتسام للسلطة، لذلك تعتبر الإدارة أن الحق في الإعلام يخرق مبدأ السرية الإدارية ويسمح للمحكوم بالتدخل في تسيير المصالح العامة، ومعرفة هوية صاحب القرار وهو بذلك يؤثر في روح العمل الإداري، الذي يعتبر عملا حياديا وغير شخصي، وبناء على كل ما تقدم تلجأ الإدارة إلى رفض منح حق الاطلاع كمبدأ عام، وتستثني منها الحالات التي ينص عليها القانون صراحة[3].

يعتبر الحق في الإعلام والاطلاع على الوثائق الإدارية المتعلقة بحماية البيئة مبدءا، وترد عليه استثناءات صريحة ذات طابع أمني محض وتتعلق بخضوع إجراءات المنشآت المصنفة التابعة لوزارة الدفاع الوطني إلى قواعد خاصة للترخيص والتحقيق والمراقبة يشرف عليها وزير الدفاع[4]، كما أن طلبات الاستشارة المتعلقة بالمنشآت المصنفة المنجزة لحساب وزارة الدفاع الوطني توجه إلى الوزير المكلف بالدفاع الذي يتولى القيام بعملية الإشهار بما يتفق ومتطلبات الدفاع الوطني[5]. كما يمنع الاطلاع على الوثائق المتعلقة بحالات التلوث الإشعاعي، أو ما يعرف بالسر النووي والتي تبقى من الاختصاص الاستئثاري للمحافظة السامية للبحث[6].

---

1 - Abdelhafid Ossoukine, op. Cit. p., 19-20.
2 - Michel Prieur, op. Cit. p. 105.
3 - Abdelhafid Ossoukine, op. Cit. p., 18-19.

4 – المادة 20 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة السابق.

5 – المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 78 المؤرخ في 27 فبراير 1990، والمتعلق بدراسات مدى التأثير في البيئة. ج.ر عدد: 10 / 1990.

6 – راجع القانون 86 –72 المؤرخ في 08 أبريل 1986 المتضمن إنشاء المحافظة السامية للبحث.ج ر عدد: 1986/15.

ولم يتناول قانون حماية البيئة 03-10 حالات امتناع الإدارة عن تقديم المعطيات، كما ورد في مسودته[1].

وفي غياب نصوص واضحة تبين مفهوم البيانات والمعلومات السرية في غير المجال الأمني، تحتفظ الإدارة بهامش واسع من السلطة التقديرية في تحديد البيانات السرية، وقد تعرض المشرع الجزائري من خلال قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة إلى تحديد بعض الضوابط المتعلقة بمفهوم السر التجاري.

2. السر الصناعي أو التجاري: عقبة أخرى للحق في الإعلام البيئي

اعتمد المرسوم المنظم للمنشآت طريقة غامضة في تحديد مفهوم السر الصناعي، باستناده إلى معيار شخصي من خلال تخويل صاحب مشروع المنشأة المصنفة سلطة تحديد المعلومات المتعلقة بأساليب الصنع والمواد التي يستخدمها والمنتوجات التي يصنعها، والتي يعتقد أن نشرها قد يؤدي إلى إفشاء سر الصنع[2].

يمكن أن يمتد هذا المعيار الشخصي في تحديد البيانات القابلة للإطلاع عن طريق التعليق الإشهاري إلى عناصر جوهرية، إذ يمكن للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة، وبناء على تصريح صاحب مشروع المنشأة، أن يقوم بحذف المعلومات التي يعتقد أن نشرها يؤدي إلى إفشاء أسرار الصنع المذكورة في كل وثائق ملف طلب الترخيص والمتكونة إضافة إلى الخرائط البيانية، من دراسة مدى التأثير على البيئة، والدراسة التي تبين الأخطار التي يمكن أن تتسبب فيها المنشأة، والإجراءات الكفيلة بالتقليل منها[3].

- وراجع أيضا القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 فبراير 1988، المحدد لطرق المراقبة في مجال استعمال المصادر الإشعاعية والأجهزة التي تتولد عنها أشعة ايونية. - وراجع أيضا المرسوم رقم 88 – 54 المؤرخ في 22 مارس 1988 المتضمن إنشاء مركز الحماية من الإشعاع والأمن. ج ر عدد: 1988/12.

[1] – تمتنع الإدارة عن الاستجابة لطلبات الأشخاص في الاطلاع على المعلومات البيئية في الحالات التالية:

– إذا تعلق الأمر بطلب بيانات أو وثائق لم تكتمل بعد، أي تكون قيد التحضير،

– المراسلات الداخلية أي المراسلات التي تتم بين المصالح الإدارية فيما بينها،

– عندما يتم تحرير طلب الاطلاع بشكل عام،

– إذا كان في نشر بعض البيانات أو المعلومات مساس وتهديد بالنظام العام والأمن الوطني (م 19 من مشروع قانون البيئة الجديد).

*– في جميع الحالات التي ترفض فيها الإدارة طلبا لأحد الأشخاص في الحصول على المعلومات أو بيانات أو وثائق، يجب أن تعلل رفضها (م 20 من مشروع قانون البيئة الجديد).

[2] – المادة 06 / 04 من المرسوم التنفيذي 98- 339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى.

[3] – المادة 08 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة، والمادة 09 من المرسوم التنفيذي 98- 339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى.

ولم يبين قانون حماية البيئة 03-10 حدود السر التجاري كما ورد في مشروعه[1]، وبذلك يؤدي تطبيق المعيار الشخصي –اعتقاد صاحب المنشأة– في تحديد البيانات القابلة للإطلاع، إلى تخويل صاحب المنشاة صلاحيات خطيرة تؤدي إلى إخراج بعض البيانات التي قد تشكل مؤشرا على إمكانية حدوث التلوث من دائرة المعلومات القابلة للإطلاع، مما يؤدي إلى تعطيل مساهمة جميع الشركاء في اقتراح التدابير الملائمة لاتقاء الضرر المحتمل على البيئة، الأمر الذي يستوجب اعتماد معيار موضوعي واضح يحافظ في آن واحد على المصالح الاقتصادية لصاحب المنشأة والمصلحة العامة المتعلقة بحماية البيئة.

3. أسباب العزوف عن المطالبة بالحق في الإعلام البيئي

رغم التصريح والإعلان عن المبادئ التي تجسد حق الإعلام، إلا أنه لم تكن هناك ممارسة حقيقية لهذا الحق على أرض الواقع، نظرا لغياب تراكمية مطلبية لمختلف الشركاء في مجال حماية البيئة وغيرها من المجالات، وتجدر عقلية العمل الإداري المنفرد والمغلق، مما دفع السلطات السياسية بمراجعة الأسس التي بني عليها العمل الإداري وعلاقة المواطن بالإدارة[2].

---

[1] –حيث نص على مجموعة من الحكام وهي كالآتي:

يحق للأشخاص الذين قدموا معلومات للسلطة الإدارية حماية أسرارهم، خاصة معطياتهم الشخصية وأسراهم التجارية، ولا يسمح للإدارة بإفشاء هذه الأسرار التي حصلت عليها بصفة رسمية (م13 من مشروع قانون حماية البيئة الجديد 03-10).

*– كما يجب على المعني عند تقديمه للمعلومات للهيئة الإدارية المختصة والتي يقدر بأنها تشكل أسرارا تجارية، أن يقدمها منفصلة عن المعلومات الأخرى ويبين بأنها تشكل أسرار تجارية، وعليه أن يعرض الأسباب التي على أساسها تكيف هذه المعلومات بأنها أسرار، وبناء على هذا تقدر الإدارة المختصة ما إذا كانت هذه المعلومات تعتبر أسرارا (م 17 من مشروع قانون حماية البيئة 03-10).

*– وإذا تم ترتيب معلومات وافدة من مؤسسة على أنها أسرار تجارية، فإن السلطة الإدارية يمكن أن تطلب من المعني بالأمر تقديم ملخص عن فحوى هذه المعلومات، إذا أمكن ذلك وبدون أن يتم إفشاء هذه الأسرار (م 18 من مشروع قانون حماية البيئة الجديد 03-10).

*– ولا تعتبر المعلومات التي تقدمها المؤسسات أو الاستنتاجات التي تتوصل إليها الإدارة، والتي تتعلق بالأخطار على الصحة أو البيئة أو بالإفرازات أو الفضلات أو النفايات التي تحدثها هذه المؤسسة، سرا تجاريا secrets d'affaires، إلا إذا أمكن التوصل من خلال هذه المعلومات أو الاستنتاجات إلى الأسرار التجارية لهذه المؤسسة والتي يحقق إخفاءها مصلحة جوهرية لصاحب المؤسسة.

*– كما يمكن نشر وإفشاء البيانات والاستنتاجات من قبل الإدارة في حدود السر التجاري كما هو مبين في الفقرة السابقة (م 15 من مشروع قانون حماية البيئة الجديد)، وقد أقر المشرع في هذا المشروع بإمكانية إفشاء الإدارة للأسرار التي يصفها صاحبها بأنها تجارية بشرط موافقته على ذلك (م 16 من قانون حماية البيئة الجديد).

[2] - Abdelhafid Ossoukine, op. Cit. p. 22.

جاءت مبادرة رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة لإصلاح العديد من قطاعات الدولة، وقد خص مختلف هذه القطاعات بلجان بحث خاصة، كلجنة مراجعة المنظومة التربوية ولجنة إصلاح العدالة ولجنة الإصلاح الإداري. وتجسدت محاولات الإصلاح التي مست الأداء الإداري في الإصلاحات التي باشرتها السلطات العمومية سنة 2000 من خلال لجنة "سبيح"، والتي خلصت إلى التأكيد بصورة غير مباشرة على وجود ممارسات وسلطات خفية تقضي على المبدأ التقليدي للفصل بين السلطات الثلاثة، التشريعية والتنفيذية والقضائية.

تتعدد أسباب العزوف عن المطالبة بالحق في الإعلام، إذ يتعلق جزء منهـا بالمطـالبين بهذا الحق وبالنظام القانوني وبطريقة عمل الإدارة. تكمن الأسباب المتعلقة بالمطالبين في عـدم توفر معلومات كافية لدى عموم المواطنين حول طريقة عمل الإدارة[1]، وتتمثل العوامل القانونية في عدم وضوح معالم ممارسة الحق الإعلام[2]. وتتجسد النقائص المرتبطة بالإدارة في الـنقص الفادح للمجال الإعلامي المخصص للبيئة والمتعلق باحتياجات المواطن في مجابهـة المـضار والأخطار الإيكولوجية اليومية، ويفسر الكاتب محمد رباح هذا النقص بحبس الإدارة للمعلومـات الهامة، وفقر المعطيات المتوفرة لديها، وعجز الهيئات المركزية عن تـوفير ونـشر البيانـات الموجهة للجمهور[3]. وكذا جهل الإدارة لقواعد وتقنيات النشر[4]، وعدم اكتراثها بآراء المواطنين المتحصل عليها، واعتقاد أغلب الأشخاص بأن الإدارة لا تلجأ إلى إعلامهم إلا بعـد أن تحـسم موقفها تجاه القضية المعروضة للمشاورة[5].

كل هذه المعوقات تؤثر على الإقبال في طلب البيانات البيئية، وبالتالي الامتناع عن المشاركة في المسار التقريري لحماية البيئة. ولتقليص هذه الهوة بين الإدارة والمـواطن وجب على الدولة القيام بنشاط إيجابي من خلال وضعها حيز التنفيذ وسائل عملية تجـسد الحق في الإعلام[6]، وعلى الرغم من وجود قواعد تنظم الحق في الإعلام وتسلط جزاءات على الأعوان المخالفين، وتسمح بالطعن القضائي إلا أنه نادرا ما يتم اللجوء إليها لضعف المطالبة القضائية بحق الإعلام.

[1] – مثل عدم معرفة القواعد الخاصة بالإطلاع على القرارات المحلية من خلال قانون البلدية أو الولاية أو الأحكام الخاصة بالحق فـي الإعلام ضمن القواعد المنظمة لحماية البيئة.

[2] – مثل القيود المفروضة على الحق في الإعلام من خلال التذرع بالسر الأمني أو التجاري وعدم وضوح إجراءات الحـصول علـى المعلومات في غياب النصوص التنظيمية.

[3] -M'hamed rebah, *l'écologie oubliée, problèmes d'environnement en Algérie à la veille de l'an 2000*, Édition Marinoor, Algérie., pp, 217-219.

[4]– كأن تكون الوثائق غير مقروءة، أو أن يكون محتوى الوثائق المعروضة للإطلاع غامضا، ويتوقف من جهة أخرى إقبال المواطنين على المشاورة والاطلاع على طبيعة القائمين على مصلحة الإعلام والأرشيف، وطبيعة مفوض التحقيق (commissaire enquêteur) في التحقيق العمومي.

[5] - Abdelhafid Ossoukine, op. Cit. pp.196-197.

كأن تكون الوثائق غير مقروءة، أو أن يكون محتوى الوثائق المعروضة للإطلاع غامضا، ويتوقف من جهة أخرى إقبـال المـواطنين على المشاورة والاطلاع على طبيعة القائمين على مصلحة الإعلام والأرشيف، وطبيعة مفوض التحقيق (commissaire enquêteur) في التحقيق العمومي.

[6] - Abdelhafid Ossoukine, op. Cit. p.231.

إذا كانت السياسة الوقائية للبيئة تركز بشكل أساسي على تفعيل قواعد الشراكة البيئيـــة؛ والمتمثلة في النشاطات الاتفاقية الرسمية والأعمال الاتفاقية والتشاورية غيـــر الـــشكلية، ودور الجمعيات ودعم الحق في الإعلام البيئي لتفعيل المشاركة، فإنها تعمل من ناحية أخرى على دعم الطابع الوقائي للقواعد القانونية لحماية البيئة لاتقاء حدوث تلوث، مما أفرز خصوصية لدى هذه القواعد من حيث طريقة وضعها ومتطلبات تطبيقها والصعوبات التي تواجه تطبيقها الفعال.

وإضافة إلى هذه الشراكة البيئية في دعم الطابع الوقائي للإستراتيجية الوطنيـــة لحمايـــة البيئة، فإن استناد قانون حماية البيئة إلى جملة من الآليات والدراسات التقنية الـــسابقة لإنجـــاز المشاريع يدعم بشكل كبير الطابع الوقائي.

وبفعل ارتباط موضوع حماية البيئة بعلم الإيكولوجيا والتطور العلمي والتقني في الكشف عن مسببات التلوث من طرق علاجها، فإن قانون حماية البيئة يتميز بالطابع التقني لقواعده.

تبين من خلال دراسة هذا الفصل أن معالم التعاون بـــين الإدارة ومختلـــف الأشـــخاص الخاصة والعامة تتخذ أشكالا مختلفة، منها التعاقد وأشكال التواصل الرســـمية وغيـــر الرســـمية ومشاركة الجمعيات، إلا أنها لازالت بحاجة كبيرة للتطوير وإيضاح نظامها القانوني. كما تحتاج المشاركة النوعية لمختلف الشركاء لمدهم بالمعلومات والبيانات والمعطيـــات الخاصـــة بالبيئـــة وضمان الشفافية والحق في الإعلام والاطلاع.

وإلى جانب أهمية تفعيل دور قواعد الشراكة في تجسيد أبعاد السياسة البيئيـــة الوقائيـــة، تحظى الآليات والدراسات التقنية بأهمية كبيرة في تحقيق الطابع الوقائي في مختلف الآليات التي تتضمنها القواعد البيئية.

الفصل الثالث: الدراسات التقنية المتعلقة بالبيئة دعم للطابع الوقائي

تتجه قواعد قانون حماية البيئة نحو تعزيز الطابع الوقائي لحماية البيئة، بتكريس آليات تحقق الطابع الوقائي. تتضمن هذه الآليات قواعد بيئية تقنية تهدف إلى اتقاء وقوع أضرار بيئية أو التقليل منها، ونظرا لطابعها التقني والمتجدد والمتشعب أوكلت مهمة ضبطها ومراجعتها وتحيينها إلى هيئات فنية ذات طابع شمولي وقطاعي لمواكبة التطور العلمي الحاصل في مجال علم الإيكولوجيا. وتم ترجمة هذه القواعد البيئية التقنية ضمن مختلف الدراسات الفنية القبلية لتجسيد طابعها الوقائي (المبحث الأول)، وعلى الرغم من التغيير الجذري الذي أحدثته القواعد التقنية في أساليب التدخل الوقائي لحماية البيئة إلا أن جملة من العراقيل ذات الطابع القانوني والإداري والواقعي لازالت تحد من فعاليتها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الآليات التقنية لتجسيد الطابع الوقائي

نظرا للخصوصية التقنية والعلمية التي تتمتع بها التدابير والمقاييس والضوابط البيئية، ونظرا أيضا لطابعها المتجدد والمواكب للتطور العلمي، فقد أوكلت مهمة وضع وتحيين وتطبيق القواعد البيئية التقنية في الجزائر إلى اللجان الفنية أو التقنية ذات الطابع الشمولي أو القطاعي، وذلك عن طريق تدخلها الميداني والمباشر لترجمة هذه القواعد (المطلب الأول)، ولتكريس هذه القواعد ضمن مسار قانوني يستوعب طابعها التقني والعلمي، تبنى المشرع الجزائري جملة من الآليات لتجسيدها ضمن الدراسات التقنية القبلية؛ والتي تتمثل في دراسة مدى التأثير على البيئة، ودراسة موجز التأثير على البيئة ودراسة الأخطار ودراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية (المطلب الثاني)، وضمن ظروف وحالات خاصة أخرى تلجأ الإدارة إلى التطبيق الموضعي والمؤقت لبعض القواعد البيئية التقنية من خلال اعتماد نظام النطاقات والحجر (المطلب الثالث). ونظرا لأهمية هذه الآليات في تأمين التطبيق الوقائي للقواعد البيئة بالنسبة للإدارة، بات من الضروري البحث عن أسس واضحة لدعم القواعد التقنية المتعلقة باتقاء المخاطر والأضرار البيئية (المطلب الرابع).

المطلب الأول: طريقة وضع القواعد البيئية التقنية

يقع على عاتق الدولة تحديد المقاييس البيئية وضبط القيم القصوى ومستوى الإنذار، وأهداف النوعية لاسيما فيما يتعلق بالهواء والماء والأرض وباطن الأرض، وكذا إجراءات حراسة هذه الأوساط المستقبلة، والتدابير التي يجب اتخاذها في حالة وضعية خاصة[1]. ونظرا لتشعب الموضوعات البيئية وتخصصاتها العلمية المرتبطة بوضع المقاييس التقنية، فقد تم تحديد تدخل الهيئات الفنية بطريقتين مختلفتين: منها ما تهتم بوضع قواعد تقنية قطاعية بحتة وتابعة لقطاع وزاري معين؛ ونظرا لكثرة عددها سنكتفي بعرض عينة منها (الفرع الأول)، ومنها ما تهتم بضبط قواعد تقنية ذات طابع شمولي وتهتم بمختلف الموضوعات التي تهم حماية البيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: وضع القواعد التقنية من قبل الهيئات الفنية ذات الطابع القطاعي

تتضمن أغلب القوانين المرتبطة بالبيئة قواعد علمية وعامة مثل مكافحة تلوث المياه، الهواء، والمحافظة على التنوع البيولوجي، التوازن الايكولوجي، ولا تكون قابلة للتطبيق إلا بعد بيان القواعد التقنية الخاصة بها، والتي تحتاج بدورها إلى أجهزة أو هيئات ذات طابع علمي وفني تسهر على وضع وتحيين هذه القواعد التقنية.

ولمواكبة الطابع الفني لكثير من القطاعات استحدثت لجان وهيئات فنية قطاعية عديدة لدى مختلف الوزارات، ففي قطاع الفلاحة تأسست لدى الوزير المكلف بالفلاحة لجنة ذات طابع استشاري خاصة بمواد الصحة النباتية[2] تتولى إعداد تقرير يتضمن الموافقة أو عدم الموافقة على مواد الصحة النباتية ذات الاستعمال الزراعي أثناء تصنيعها أو استيرادها أو توزيعها أو استعمالها، وتقدمه لوزارة الفلاحة لتتولى التطبيق، ويمنع استعمال مواد الصحة النباتية غير الموافق عليها[3]. واستحدث إلى جانبها اللجنة التقنية للتصديق على الأنواع[4]، واللجنة الوطنية

---

[1] –المادة 10 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[2] – المادة 37 و38 من قانون 87–17 المؤرخ في أول غشت 1987، يتعلق بحماية الصحة النباتية. تتولى البث في الصيغ التي كانت موضوع دراسة أو تحليل أو اختبار فيزيائي أو كيميائي أو بيولوجي، والذي تتجزه في المخبر أو في حقل سلطة الصحة النباتية أو تحت إشرافها، كما تتولى فحص مدى فعالية مواد الصحة النباتية، وعدم انطوائها على ضرر يلحق المستعملين والمزروعات، والحيوانات والبيئة حسب شروط الاستعمال المأمور بها، وتعيين حدود التغاضي عن البقايا المقبول وجودها على المنتجات النباتية أو فيها.

[3] – المواد 32 و 36 من القانون 87–17 المتعلق بالصحة النباتية السابق.

[4] – المادة 21 من المرسوم التنفيذي 93–284 المؤرخ في نوفمبر 1993، المتعلق بالبذور والشتائل. ج.ر. عدد 1993/78. يقصد بالنوع أو لحمة أو سلالة أو أرومة أو هجين وأحيانا كل أرومة ذات أصل طبيعي أو منتقاة مفلوحة أو من شأنها أن تفلح، المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 93–284 السابق.

للبذور والشتائل[1]. ينحصر الدور الرئيسي لجميع اللجان التقنية التابعة لوزير الفلاحة، في الاقتراح والاستشارة، غير أن بعضها وخاصة اللجنة الوطنية للبذور والشتائل يتجاوز دورها إلى التنسيق وتصور البرامج واقتراح إجراءات تنظيمية أو اقتصادية.

وضمن قطاع النقل تؤسس لدى الوزير المكلف بالنقل "لجنة تقنية للنقل"[2]، تتولى تصنيف المواد الخطرة المستجدة وشروط نقلها، كما تتم استشارتها في الطرق والإجراءات الخاصة بنقل المواد الخطيرة سواء من قبل وزير النقل، أو بالاتفاق مع الوزارات الأخرى المعنية[3]. كما تتولى وضع الإجراءات الخاصة بنقل المواد المتفجرة[4]، والتحيين المستمر لقائمة المواد الخطيرة المنقولة، وتقترح كل التدابير الملائمة لكيفية نقل المواد الخطرة[5].

وفي القطاع البحري يتولى المجلس الأعلى للبحر[6] جملة من المهام من بينها التقييم المنتظم للتشريعات والتنظيمات المتعلقة بالبحر وتنفيذها، كما يتولى تحديد الوسائل المناسبة لحماية وأمن الملاحة البحرية والتي تشكل مصدراً كبيراً للتلوث، كما يقوم بتحديد واتخاذ

وتكلف بعرض مشاريع أنظمة التصديق التقنية وكل سلالة أو مجموعة سلالات، وتقوم بعرض المقترحات الخاصة بتسجيل الأنواع في القائمتين "أ"و"ب" من الفهرس الرسمي، وشطب الأنواع من إحدى قائمتي الفهرس الرسمي، ومراقبة جميع العمليات التي تفضي إلى تصديق الأنواع وتسجيلها.

[1] – المادة 36 من المرسوم التنفيذي 93-284. والتي تكلف بتوجيه وتنسيق برامج الإنتاج والتزويد بالبذور والشتائل، وتقييم الشروط التقنية لتحقيق برامج التمويل بالبذور والشتائل وإنتاجها، وضبط المقاييس الخاصة بنشاط إنتاج البذور والشتائل وتسويقها، واقتراح الأنظمة التقنية الخاصة بإنتاج البذور والشتائل وتسويقها، وأي إجراء تنظيمي وتقني و/أو اقتصادي يساعد في تنمية الإنتاج الوطني للبذور والشتائل وتسويقها وتحسينها.

[2] – المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 90-79 المتعلق بتنظيم المواد الخطيرة، وقد تم إقرار التسمية الحالية ' اللجنة التقنية للنقل' وفقاً للتعديل الوارد في الجريدة الرسمية رقم 10 المؤرخة في 07 مارس1990، بعدما كانت تسمى 'اللجنة الوطنية الاستشارية للنقل'. تتشكل اللجنة التقنية من مجموعة من ممثلي وزارة النقل، والدفاع، الاقتصاد، الداخلية، الفلاحة والصحة والتجهيز، وممثلي مجموعة الهيئات العلمية، ممثل عن هيئة التكنولوجيا والبحث النووي، ومعهد باستور، وممثل عن هيئة المراقبة التقنية للنقل، ممثل هيئة الاعتماد والرقابة التقنية، (المادة 03 من المرسوم التنفيذي 90-277 المتعلق بإنشاء ومهام وتشكيل وعمل اللجنة التقنية لنقل المواد الخطرة. ج ر عدد: 1990/40) ويمكن لها أن تستدعي أي شخص مؤهل يمكن أن يساعدها في مسألة تقنية بإبداء رأيه. المادة 05 من المرسوم التنفيذي 90-277، السابق.

وتشكل اللجنة التقنية للنقل بدورها أفواج عمل في شكل فروع من الممثلين المعنيين، المادة 09 من المرسوم التنفيذي 90-277 السابق.وتفحص الفروع المسائل التي تحال عليها من قبل اللجنة، وتقترح التدابير الملائمة وتحيل نتائج أعمالها على اللجنة للموافقة عليها. المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-277 السابق.

[3] – المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 90-97 السابق.

[4] – المادة 36 من المرسوم الرئاسي رقم 90-198 المؤرخ في 30 جوان 1990، المتعلق بتنظيم المواد المتفجرة. ج ر عدد: 1990/27.

[5] – المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-277 السابق.

[6] – المادة 02 من المرسوم الرئاسي 98-232 المؤرخ في 18 جويلية 1998 المتعلق بإنشاء المجلس الأعلى للبحر وتحديد مهامه وتنظيمه وسير عمله. ج ر عدد: 1998/52.

الإجراءات والوسائل المناسبة وتنفيذها من أجل التسيير المدمج والمستمر للمجـالات البحريـة الخاضعة للسيادة الوطنية والساحل. ولإنجاح مهامه يستند المجلس الأعلى للبحر على أربعة لجان تقنية دائمة ولجان خاصة[1].

وإلى جانب اللجان القطاعية التي تتولى وضع القواعد التقنية توجد مجموعة من اللجـان ذات الطابع الشمولي.

الفرع الثاني: وضع القواعد التقنية من قبل الهيئات الفنية ذات الطابع الشمولي

خلافا للجان التقنية القطاعية التي ينحصر عملها الفني في تخصص قطـاعي محـدد، تتولى اللجان الفنية ذات الطابع الشمولي مهام ضبط القواعد التقنية والبرامج الشمولية، وينـدرج إنشاء هذه الهيئات الفنية في إطار تطبيق القوانين التي تعود لرئيس الحكومة[2] مثـل المجلـس الوطني للماء[3]، والمجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة الذي يتولى التنسيق الشمولي وتجميع البيانات والمعطيات لمعالجتها وإبداء آرائه حولها.

وبذلك أصبح بإمكان هذه اللجان الفنية الشمولية التأثير بصورة شمولية على السياسة البيئية المتبعة، من خلال تقديمها تقارير سنوية للمجلس الأعلى للتنمية المستدامة[4]، والذي على ضوئها يتولى تحديد الخيارات الوطنية الإستراتيجية لحماية البيئة، وتقديم تقارير دوريـة حـول حالة البيئة، وتقرير مدى تطبيق القوانين والتنظيمات البيئية وإقرار التدابير الملائمة، وكذا تقديم تقارير دورية لرئيس الجمهورية عن حالة البيئة [5]. ورغم حداثة هذه الأدوات الفنيـة لحمايـة البيئة، إلا أنها عرفت بطئا في تجسيدها[6].

---

[1] – المادة 05 من المرسوم الرئاسي 98–232 السابق.

[2] – المادة 125 والمادة 85/3و4 من دستور 96.

[3] – يرتبط المجلس الوطني للماء مباشرة بمصالح رئيس الحكومة، ويقدم له تقريراً سنوياً عن وضعية الموارد المائية وتقويماً عن مـدى تطبيق قراراته، المادة 2 من م.ت: 96–472، يتضمن إنشاء مجلس وطني للماء، ج.ر، عدد 1996/83.

[4] – المادة 06 من المرسوم الرئاسي 94–465 المتعلق بإنشاء المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المـستدامة، والـذي يحـدد صـلاحياته وتنظيمه. ج ر عدد: 1995/01.

[5] – المادة 02 من المرسوم الرئاسي 94–465 السابق. كما يتولى المجلس تشجيع الأبحاث الأساسية والتطبيقيـة والتـي لهـا علاقـة بالتكنولوجيا النظيفة، وترقية وسائل تنفيذها، واقتراح البرامج المتعددة القطاعات لتسيير مستديم للموارد الطبيعية، وترقية اسـتخدام الطاقات النظيفة، ووضع واقتراح إستراتيجية التخطيط المندمج للمؤسسات البشرية. المادة 06 من المرسـوم التنفيـذي 96–481، المؤرخ في 28 ديسمبر 1996 الذي يحدد تنظيم وعمل المجلس الأعلى للتنمية المستدامة.ج ر عدد: 1996/84.

[6] – إلا أن هذا الطموح النظري في بعث طابع للجان التقنية، جوبه ببطء في تجسيده، إذ لم تنشأ اللجنة القانونيـة والاقتـصادية ولجنـة النشاطات القطاعية المشتركة إلا بعد سنتين من إنشاء المجلس، لمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96–481 السابق. هذا ناهيـك عن الغياب التام للمجلس على أرض الواقع.

ونظرا للنقص الفادح للبيانات والمعلومات البيئية، تم تدعيم المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة، بالمرصد الوطني للبيئة الذي يتولى وضع وتسيير شبكات المراقبة وقياس التلوث ومراقبة الأوساط الطبيعية، وتجميع المعلومات والبيانات من المؤسسات الوطنية والهياكل المتخصصة حول البيئة[1]. وتعززت اللجان الفنية الشمولية باستحداث المركز الوطني للتكنولوجيات والإنتاج النظيف[2]، والمرصد الوطني للتكوينات البيئية[3].

وتحد صلاحية الرقابة والإشراف التي تباشرها مختلف الوزارات على هذه الهيئات الفنية من استقلاليتها في ضبط برامج عملها، وينحصر مجال نشاطها في إطار السياسات والبرامج البيئية التي تحددها السلطات الوصية، وهذا ما يفسر عدم فعالية مختلف الهياكل الفنية طيلة ثلاث عشريات، نتيجة لغياب إدارة بيئية قوية وانعدام سياسة بيئية حقيقية توجه هذه الوزارات. ومن ناحية أخرى توجد طرق أخرى تتدخل بها الهيئات الفنية، منها ما يتعلق بتسيير مجال معين أو التحري أو البحث.

المطلب الثاني: الدراسات التقنية القبلية لمشاريع الأنشطة الضارة بالبيئة

تستند الدراسات التقنية القبلية في مجال حماية البيئة إلى جملة القواعد والمعايير التقنية التي توصلت إليها الهياكل الفنية في مختلف المجالات المتعلقة بحماية البيئة وتم اعتمادها؛ كنسب التلوث وأنواع الملوثات...الخ لترجمتها ميدانيا في كل المشاريع التي يعتزم القيام بها من خلال دراسة مدى التأثير على البيئة (الفرع الأول)، ودراسة موجز مدى التأثير (الفرع الثاني)، ودراسة الأخطار (الفرع الثالث)، ودراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية (الفرع الرابع).

الفرع الأول: دراسة مدى التأثير على البيئة: أداة لتجسيد الطابع الوقائي

يعد الطابع التقني الوقائي لدراسة مدى التأثير على البيئة أساس تجسيد مبدأ الاحتياط الذي تقوم عليه السياسة الحمائية للبيئة. ونظرا لطابعها المختلط استدعى الأمر الكشف عن المراحل التقنية والقانونية لإنجازها والصعوبات التقنية المرتبطة بها(أولا).

ولضمان التجسيد الحقيقي للقواعد التقنية يتولى القضاء الإداري رقابة وفحص مدى جدية الدراسات الميدانية ذات الطابع الوقائي ومدى مطابقتها للقواعد التقنية ذات الشأن (ثانيا).

---

[1] – المرسوم التنفيذي 02-115 المؤرخ في 2 أبريل 2002 المتضمن إحداث المرصد الوطني لحماية البيئة والتنمية المستدامة ج ر عدد: 2002/22. تم وضع المرصد الوطني لحماية البيئة والتنمية المستدامة تحت إشراف وزير البيئة، ويتولى بالاتصال مع مختلف المصالح والهيئات المعنية تجميع ومعالجة وإنتاج ونشر المعلومات البيئية على المستويات العلمية والتقنية والإحصائية.

[2] – المرسوم التنفيذي 02-262 المؤرخ في 17 أوت 2002 المتضمن إنشاء المركز الوطني لتكنولوجيات الإنتاج النظيف.

[3] – المرسوم التنفيذي 02-263 المؤرخ في 17 أوت 2002 والمتضمن إنشاء المرصد الوطني للتكوينات البيئية.

أولا: المراحل القانونية والتقنية لدراسة مدى التأثير

تعتبر دراسة مدى التأثير على البيئة إجراء إداريا قبليا[1] ولا تشكل تصرفا إداريًا محضا[2]، لأنها تدخل في مسار إعداد القرار الإداري الخاص بمنح أو عدم منح الترخيص.

أحدثت دراسة مدى التأثير تغييرًا في ممارسة السلطة التنظيمية لأنها تستوجب من الإدارة التخلي عن التصرف الانفرادي في إدارة الشؤون البيئية، واعتماد المشاركة والاستشارة والتشاور مع مختلف الإدارات القطاعية والمراكز العلمية والمجتمع المدني، والمؤسسات الاقتصادية.

وإضافة إلى طابعها الإداري التشاوري تتميز دراسة مدى التأثير في البيئة بخاصيتها العلمية والتقنية، ذلك أنها وسيلة علمية أو شبه علمية للاستدلال وقياس مختلف الآثار السلبية للمشروع على البيئة[3]. ونظرا للطابع المتجدد للنتائج العلمية فإن القواعد التقنية التي ترتكز عليها لا يستوجب فيها الدقة النهائية، وإنما فقط أن يكون معترفاً بها في وقت معيّن، لأن البيانات العلمية المتاحة في زمن ما تخضع للتغير بفعل التطور العلمي والتقني[4].

وعلى الرغم من أهمية دراسة مدى التأثير وكونها أداه للمحافظة على المصلحة العامة[5] من خلال انتقاء إقامة المشروعات المستقبلية الملوثة والحد من آثارها السلبية، فإن تجسيدها ضمن النظام القانوني الجزائري عرف تأخرا كبيرا[6].

---

[1] –Benaceur Youcef , *Les études d'impact sur l'environnement en droit positif Algérien*, RASJEP- Vol 29 N° 3, du 07/91., Voir également : Benaceur Youcef, *quelques utilisations du domaine public maritime et la protection de l'environnement*, Doctorat 3e cycle, université de Strasbourg III, 1982, P 178b.

[2]- Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, Édition DALLOZ, 1996- P., 76.

[3] - Françoise Bullaudot, *Environnement, Urbaine, Cadre de vie*, Edition Montchrestien 1979, P, 312.

[4] -Raphaël Romi, *Science et droit de l'environnement: la quadrature du cercle*, AJDA, N° 6-91. P, 434.

[5] - Ministère de ressources en eau, institut national de perfectionnement de l'équipement, *étude d'impact sur l'environnement*, 2002, p 40.

تتمثل الأهداف التي تحقق المصلحة العامة في اقتصاد الموارد المالية، والمحافظة على إطار الحياة والصحة العامة واتقاء الأضرار غير القابلة للإصلاح، والتي قد تشكل ضياع أو تلف أو انقراض نهائي؛ مثل تراكم الملوثات في التربة إلى أن تصبح غير صالحة للاستعمال، وتلويث المياه الجوفية، وانقراض أصناف حيوانية ونباتية

[6] – إذ على الرغم من النص على إحداث دراسة مدى التأثير على البيئة في قانون 83–03 المتعلق بحماية البيئة، لم يصدر المرسوم المجسد لها إلا سنة 1990 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90 – 78 المؤرخ في 27 فبراير 1990 يتعلق بدراسة التأثير في البيئة. جريدة رسمية عدد 1990/10.

تتم مباشرة الإجراءات المتعلقة بدراسة مدى التأثير على البيئة "بعرض النشاط المزمع القيام به[1]"، قبل البدء في المشروع الخاضع للدراسة، ويتم تحضير هذه الوثيقة العلمية خـــلال المرحلة ما قبل المشروع، بالموازاة مع الدراسات الاقتصادية والتقنية الأخرى للمشروع، حتـــى يتسنى إدراج التوصيات الهامة لهذه الدراسات في دارسة مدى التأثير لضمان فعاليتها من أجـــل المحافظة على البيئة[2].

وترتكز القواعد التقنية لدراسة مدى التأثير على صنفين من المتغيرات، أحدهما يتعلـــق بالمتغيرات المرتبطة بالمشروع المزمع انجازه، والآخر بالمتغيرات التي تدرس الوســـط الـــذي يعتزم إقامة المشروع فيه[3].

يتم إنجاز الدراسة التقنية على مجموعة من المراحل: تتمثل المرحلة الأولى في تحليـــل المشروع وفحص البيانات الاقتصادية والتقنية المتعلقة بالمشروع المزمع انجـــازه[4]. وتتنـــاول المرحلة الثانية تحليل خصوصيات الوسط الذي يعتزم إقامة المشروع فيه[5]. وتـــشمل المرحلـــة الأخيرة تحليل الآثار وهي عبارة عن دمج عناصر ونتائج الدراسات الاقتصادية والتقنية الأخرى وطرق الإنتاج المتبعة (المرحلة الأولى)، مع النتائج المتوصل إليها من خـــلال تحليـــل الوســـط (المرحلة الثانية)، وذلك من أجل تحديد الآثار المباشرة لهذه النشاطات على مختلـــف العناصـــر الطبيعية المتواجدة في الوسط المعني.

---

[1] – تتضمن دراسة مدى التأثير على البيئة عرض عن النشاط المزمع القيام به ووصف للحالة الأصلية للموقع وبيئته، اللذان قد يتـــأثران بالنشاط المزمع القيام به، وذكر التأثير المتحمل على البيئة وعلى صحة الإنسان، بفعل النشاط المزمـــع القيـــام بـــه، والحلـــول البديلـــة المقترحة، وعرض آثار النشاط المزمع القيام به على التراث الثقافي، وكذا تأثيراته على الظروف الاجتماعيـــة والاقتـــصادية، وتـــدابير التخفيف التي تسمح بالحد أو بإزالة –وإذا أمكن– بتعويض الآثار المضرة بالبيئة والصحة. المادة 16 من القانون 03–10.

[2] - Ministère de ressources en eau, op. Cit. p. 40.

[3] - I Bid, p 11.

هذه المراحل موجودة في الدراسة التقنية لدراسة مدى التأثير على البيئة في المرجع الذي أعدته وزارة الموارد المائية.

[4] – ولهذا يشترط أن تتزامن–هذه الدراسة– على الأقل مع الدراسات الاقتصادية والتقنية الأخرى المتعلقة بالمـــشروع، وتـــشمل هـــذه الدراسات البحث في التصور المتعلق بالمشروع من خلال مناقشة تبرير الخيارات الاقتصادية والتكنولوجية المقترحة بالنسبة للمـــشروع المزمع انجازه، كما تشمل تحليل البيانات المقترحة والمتعلقة بانجاز المشروع، من خلال وصف تنفيـــذ مختلـــف مراحـــل المـــشروع وشروطها، وتحليل طرق التشغيل، وتحديد شروط الاستغلال والصيانة.

5 – إذ تشمل العملية الأولى من هذه المرحلة تصنيف مختلف العناصر الطبيعية المتجانسة والمتواجدة بالمحيط المعني، بهـــدف تحديـــد الآثار المحتملة للنشاط عليها. وقد تكوم خصوصية الوسط أكثر تعقيدا في بعض الحالات، إذ تختلف وتتعدد الوحدات الطبيعية المتجانسة لنفس الوسط، فنجد على سبيل المثال أن إقامة مشروع في وسط ساحلي، يجعلنا ننظر إلى خصوصية هذا الوسط، والذي يتألف أولا من وسط طبيعي قاري؛ وما يشتمل عليه من أوساط مستقبلة من هواء وتربة ومياه سطحية أو باطنية وحيوان ونبات، وثانيا وســـط بحـــري طبيعي؛ وما يشتمل عليه من خصوصيات المناطق الساحلية الرطبة والسواحل الأوساط التلية والضفاف، وأخيرا من وسط اصـــطناعي، ويشمل التعرف على مميزات مختلف الأوساط المكونة له والانعكاسات المحتملة عليها والمتمثلة فـــي البيئـــة الحـــضرية، والـــصناعية والسياحية، والزراعية والغابية.

وبعد المرحلة الثالثة تكتمل المتطلبات التقنية للدراسة، وعلى ضوئها يتحدد المسار القانوني، إما بقبول المشروع وإصدار الترخيص الملائم، أو رفض المشروع نظرا لخطورته على البيئة وتبعا لذلك لا يمنح الترخيص.

ونتيجة لاحتمال ظهور آثار غير مباشرة على الطبيعية بعد الشروع في النشاط، تطلب الأمر إيجاد مراحل تقنية أخرى مكملة تستمر بعد بدء نشاط المنشأة الملوثة. تتمثل هذه المراحل في مرحلة المتابعة le suivi et monitoring التي يعود سبب إحداثها إلى الخصوصيات التقنية وما يشوبها من احتمالية النتائج وعدم دقتها، وهي تشمل البحث في الانعكاسات غير المباشرة وغير المتوقعة التي ظهرت بعد بدء المشروع. وتتسم هذه المرحلة بصعوبة الجزم في دقة التوقعات نظرا لعدم إمكانية الجزم من الناحية العلمية بدقة الآثار المباشرة المحتملة، ويتضاعف الخطأ في التوقعات كلما كانت دراسة نشاطات المشروع التي تتسم بالموضوعية (المرحلة الأولى) غير دقيقة، لأنه كلما كانت التوقعات المباشرة غير دقيقة كلما أدت إلى عدم دقة الآثار غير المباشرة. وكلما كانت دراسة الوسط والتوقعات المحتملة من جراء النشاطات المعنية والتي تغلب عليها الذاتية[1] (المرحلة الثانية والثالثة) غير دقيقة كلما تضاعفت عدم دقة التوقعات. ولهذا كله تعتبر المتابعة التقنية للمشروع من أهم عوامل نجاح التدخل الفعال من أجل مراجعة الانعكاسات غير المتوقعة لاتخاذ التدابير الملائمة لاتقاء الأضرار التي لم يتم توقعها بغية تصحيحها.

وتلي مرحلة المتابعة مرحلة التقييم l'évaluation للكشف عن مدى دقة التوقعات المباشرة التي تم تصورها، وفي حالة عدم دقتها، يتم اقتراح التدابير الملائمة لتخفيف الآثار السلبية للمشروع على المحيط التي لم يتم توقعها.

وقد تتداخل الصعوبات الناتجة عن الخطأ والتحيز البشري مع الصعوبات العلمية والمنهجية أثناء التطبيق والتي تتعلق عادة بتنوع وتعدد الثوابت المدروسة والذاتية التي تطبع الكثير من التعليقات أو التقديرات[2].

كما تفقد دراسة مدى التأثير قيمتها الوقائية بالنسبة للمشاريع التي أنجزت ولم تخضع لدراسة مدى التأثير في البيئة أثناء إنشائها[3]، لأن التدخل اللاحق غالبا ما يكون غير مجدي

[1] – لأنها تتعلق بمدى كفاءة فريق العمل من الأخصائيين ووفرة المعطيات الكاملة عن الوسط والوسائل والمعدات الملائمة.

[2]- Ministère des ressources en eau, op. Cit. p10.

[3] – وينطبق هذا الأمر على الأغلبية الساحقة من المؤسسات الوطنية الكبرى، والتي لم تخضع لدراسة مدى التأثير بصورة منهجية إلا بعد إحداث مفتشيات البيئة سنة 1996، بسبب عدم وجود رغبة سياسية في إخضاع المشاريع التنموية إلى المعايير البيئية لأنه كان ينظر إليها بأنها عرقلة للتنمية.

ومكلف أو حتى مستحيل، مما يستدعي إما تغيير المشروع برمته أو وقفه أو إزالته أو تحويله إلى أوساط أخرى أكثر ملائمة له. رغم هذه الصعوبات المنهجية أو الواقعية المتعلقة بدراسة مدى التأثير على النشاطات القائمة إلا أنه ينبغي القيام بها، على الأقل للتمكن من جرد كل الأخطار والمساوئ التي تتسبب فيها هذه المنشآت.

وفيما يتعلق بالكلفة الباهظة التي يستدعيها التدخل في مثل هذه الحالات، وجب الاستعانة بالصندوق الوطني لإزالة التلوث، في حالة كون الإصلاحات المقترحة جذرية ومكلفة وتستغرق وقتا طويلا، ولأجل ذلك ينبغي تصور برنامج طويل الأمد لتأمين مصادر مالية كافية لإعادة تأهيل كل المنشآت الملوثة السابقة التي لم تخضع إبان إنشائها إلى دراسة مدى التأثير في البيئة.

ثانيا: رقابة القاضي الإداري للطابع الوقائي لدراسة مدى التأثير

نتيجة لحداثة تعميم تطبيق الإجراء المتعلق بدراسة مدى التأثير على البيئة وعدم إثارة نزاعات حولها، يفتقر القضاء الإداري في الجزائر إلى تطبيقات واجتهادات خاصة[1]، لذلك سنكتفي بدراسة دور القاضي الإداري والمبادئ التي كرسها في مراقبة القواعد الاحتياطية من خلال القضاء الفرنسي.

مبدئيا تعد رقابة القاضي الإداري لجدية ودقة دراسة مدى التأثير، حاسمة بالنسبة لتفعيل القواعد البيئية الاحتياطية، لأنه يتعرض لفحصها قبل حدوث أضرار بيئية. ولا تتأتى هذه الرقابة القضائية الوقائية إلا بوجود عمل جمعوي أو فردي ذو خبرة عالية تمكنه من قراءة وفهم الدراسة والوقوف على نقائصها.

تأثر الطبيعة القانونية لدراسة مدى التأثير التي لا تشكل تصرفا إداريًا محضا في طبيعة الطعن الذي يوجه ضدها، إذ ينصرف الطعن القضائي إلى قرار الترخيص الذي بنيت عليه الدراسة غير المستوفية للشروط التقنية أو القانونية، وبناء على ذلك يتعرض القضاء الإداري لفحص قرار الترخيص المبني على مدى جدية دراسة مدى التأثير.

ساهم القضاء الفرنسي بفعالية في تطوير فعالية دراسة مدى التأثير[2]، من خلال تولي القاضي الإداري فحص محتوى الدراسة عند تعرضه لقرار الترخيص. وقد أظهرت النزاعات

---

[1]– لم نعثر على الأقل في القرارات المنشورة، على أي نزاع يتضمن طعن الغير من أفراد أو جمعيات في عدم كفاية الدراسة، أو أن التوقعات غير صحيحة بالنظر إلى طبيعة النشاط.

[2]- Isabelle Doussan, *activité agricole et droit de l'environnement l'impossible conciliation?* Op. Cit. p.134.

المتعلقة بدراسة مدى التأثير بأن غالبية الطعون الموجهة ضد قرارات الترخيص تستند إلى عدم كفاية الدراسة[1]، أو عدم دقتها[2]، وعندما ينطق القاضي الإداري بعدم كفاية الدراسة أو عدم دقتها يؤدي ذلك إلى إلغاء قرار ترخيص استغلال المنشأة الملوثة.

ومن خلال تعرضه لموضوع الدراسة قطع القاضي الإداري الفرنسي أشواطا كبيرة في فحص مضمونها، إذ أصبح يراقب مثلاً مدى احتواء الدراسة على الآثار المحتملة للنشاط على المياه من عدمه أو مدى جدية الإجراءات المتخذة لإصلاح الأضرار التي يمكن أن تضر بالبيئة، أو حتى النظر في مدى جدية تحليل الوسط من خلال التعرض لوصف مختلف العناصر الطبيعية المتواجدة فيه. وفي حالات أخرى طلب القاضي الإداري مثلاً تحليلا للتربة التي تتواجد بها حفر مغطاة لتجميع فضلات الحيوانات lisier؛ ومدى تضرر المياه الجوفية من هذا الإجراء[3]. هذه التوضيحات التي تبناها القاضي الإداري، سمحت بتحرير متطلبات Exigences دراسة مدى التأثير لأن القانون لم يوضح هذه المتطلبات وبخاصة في جانبها الوقائي، ودون أن يضيف متطلبات جديدة لهذا الإجراء[4].

إلا أن هذه المتطلبات التي اشترطها القاضي الإداري أثناء مراقبته محتوى دراسة مدى التأثير، جعلها تخضع لمبدأ التناسب إذ أقر بأن متطلبات الدقة والواقعية والتفصيل في الدراسة تتحدد بالتناسب مع حجم وأهمية التجهيز المتوقع وخصوصيات المحيط[5]. وتكون متطلبات الدراسة ضعيفة وغير صارمة إذا كانت للأشغال المتوقعة انعكاسات ضئيلة على البيئية[6].تتطابق

---

[1]- Isabelle Doussan, Op. Cit. p, 135.

[2] – اعتبر القضاء الإداري الفرنسي أنه لا تكون هناك دقة كافية وطابع جاد للدراسة:

*– فاعتبر قرار مجلس الدولة الفرنسي.CE., 20 février 1985, S.A.R.L. Le foll أن الدراسة غير كافية إذا تعلق الأمر بدراسة مقتضبة sommaire، أو غير واضحة.

*– وفي قرار T.A. Strasbourg, 08 juillet 1982, Fürst, req. N° 1065-79 ، اعتبر أنها تكون غير كافية عندما يتم تحريرها في ستة 6 فقرات صالحة من خمسة 5 أسطر وكأنها تعادل غياب دراسة مدى التأثير.

*– و في قرار .C.E.., 4 mai 1988, sauveur-gardoso, le quotidien juridique, 31 dec 1982، اعتبر أنها تعتبر غير جادة إذا تعلق الأمر بدراسة تتضمن تناقضات وشكوك حول قوة تماسك المشروع.

*– وفي قرار T.A., Bordeaux, 22 octobre 1987, *association pour la défense de gémis sac*, RJ.E, 1988, p.163, note charbonneau.، اعتبر أن الدراسة تشمل أخطاء وثغرات أو نقائص أو دراسة غير محينة تأخذ بعين الاعتبار النمو الديموغرافي والاقتصادي.

- Michel Prieur, *les études d'impact et le contrôle du juge administratif en France*, RJ.E, 1-1991. p. 31.

[3]- Isabelle Doussan, Op. Cit. 136.

[4] - Isabelle Doussan, Op. Cit. p 137.

[5] - C.E., 14 oct. 1988, *commune de Saint-Vrain*, Cité Par Michel Prieur, les études d'impact et le contrôle du juge administratif en France, Op. Cit. p. 30.

[6] - C.E., 24 oct. 1984, *comité de la défense de Rochefort-en- terre*, Cité Par Michel Prieur, op. Cit. p. 30.

هذه المتطلبات التي أقرها القاضي الإداري الفرنسي مع متطلبات دراسة مدى التأثير في البيئة في الجزائر، إذ اشترط المشرع الجزائري أن يكون محتوى دراسة مدى التأثير مرتبطا بأهمية الأشغال العمومية الكبرى المزمع إنجازها وبآثارها المتوقعة في البيئة، كما أوجب ضرورة أن تضمن دراسة مدى التأثير على البيئة تحليل حالة المكان الأصلية ومحيطه مع التركيز خصوصاً على الثروات الطبيعية والمساحات الفلاحية والغابية والبحرية والمائية أو الترفيهية التي تمسها أشغال، وتحليل الآثار في البيئة ولاسيما في الأماكن والمناظر والحيوان والنبات والأوساط الطبيعية والتوازنات البيولوجية وحسن الجوار (الضجيج، الاهتزازات، الروائح، الدخان، الإصدارات البراقة ...) أو في حفظ الصحة والنقاوة العمومية، والأسباب التي من أجلها تم اعتماد المشروع، والتدابير التي ينوي صاحب المشروع القيام بها لإزالة عواقب المشروع المضرة بالبيئة، أو تخفيضها، أو تعويضها، وتقدير النفقات المناسبة لذلك[1].

فإذا لاحظ القاضي الإداري مثلاً عدم كفاية التحليل أو أحد العناصر التي تطلبها التشريع والمعددة في الفقرة أعلاه، أمكنه أن يطلب استكمالها أو حتى إعادة الدراسة من جديد إذا لاحظ اختلالات كبيرة في جدية الدراسة بعد عرضها على خبير مختص.

إضافة إلى الرقابة السابقة التي يمكن للقاضي الإداري مباشرتها لفحص مدى احترام كل التدابير الوقائية المنصوص عليها في دراسة مدى التأثير، يختص أيضا في فحص الخروق والتجاوزات المتعلقة بعدم احترام الإدارة للاحتياطات القانونية لاتقاء الأضرار البيئية، بعد منح الترخيص، كما يشمل الفحص اللاحق مدى احترام الشروط الإجرائية والشكلية المتعلقة بمنح الترخيص، كالتحقيق العمومي[2] وإجراءات الإشهار[3].

فإذا منحت الإدارة ترخيصا وألغي هذا الترخيص بسبب المحتوى غير الكامل لدراسة مدى التأثير، يمكن لصاحب المنشأة (صاحب الترخيص الملغى)، والمسؤول أيضا عن الدراسة أن يطالب بتقرير مسؤولية الإدارة بسبب خطئها في مراعاة نوعية الدراسة. في هذا الصدد أقر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة بالاشتراك مع صاحب المشروع، وأدرج مسؤولية محرر

[1] – المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المتعلق بدراسة مدى التأثير على البيئة.

[2] – المواد 16- 17 – 18 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة، والمواد 9- 10-12-13.- 15 من، مرسوم98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى.

[3] – المواد 5/9-11-18، المرسوم 98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى، والجدير بالذكر أن المرسوم الجديد للمنشآت المصنفة 06-198 لم يتضمن أحكاما تنظم إجراءات الإشهار كما نص عليها النص الملغى وأحال على التنظيم بيان ذلك.

الدراسة إلى جانب الإدارة في حالة عدم كفاية دراسة موجز التأثير في البيئة notice d'impact[1].

كما أقر القاضي الإداري الفرنسي مسؤولية الإدارة بسبب منحها ترخيص على ضوء دراسة لا تحتوي على عناصر كافية لتقدير آثار مستثمرة فلاحية على البيئة[2]. ويعتبر الفقه أن هذا الاجتهاد القضائي المتعلق بتقدير مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تنجم عن إلغاء تراخيص الاستغلال، سيدفع الإدارة إلى فرض مراقبة جادة وصارمة من أجل التحقق من صدقية المعطيات المقدمة من قبل صاحب الطلب[3].

ويمكن للقاضي الوطني وعلى غرار ما ذهب إليه الاجتهاد القضائي الفرنسي، أن يصرح بأن التدابير المتخذة من قبل الوالي préfet غير كافية، وأن القرار المطعون فيه لا يضمن الوقاية الكافية من المضار. ففي مثل هذه الحالات يقوم القاضي بدعوة الوالي إلى اتخاذ تدابير إضافية من شأنها اتقاء الأخطار التي لم تشملها التدابير الإدارية[4]. كما أن رقابة القاضي الإداري قد تمتد لفحص قرار رفض الإدارة منح الترخيص[5]، وللقاضي في هذه الحالة أن يقدر ما إذا كانت التدابير والإجراءات التي اتخذها طالب الترخيص كافية لاتقاء كل الأضرار المحتملة لنشاطه على ملاءمة الجوار والصحة والملاءمة الصحية العمومية والنظافة والأمن والفلاحة وحماية الطبيعة والبيئة والمحافظة على الآثار والمعالم، وكذا المناطق السياحية[6].

وقد دأب القضاء الفرنسي على عدم منح الترخيص عن طريق القرار القضائي في الحالات التي ترفض فيها الإدارة ذلك ولو ثبت بعد الفحص بأن الطاعن يستحق الترخيص، وأكثر من ذلك ذهب القاضي في مثل هذه الحالات إلى فرض شروط إضافية[7]، كما يمكن في مثل هذه الحالات أي عند عدم منح الإدارة الترخيص، أن يطلب إجراء خبرة[8]، ويعود سبب عدم حلول القاضي محل الإدارة لمنح الترخيص، للطابع العلمي والفني لتقدير مدى كفاية التدابير الاحتياطية المتخذة.

---

[1] - C.E., 31 mars 1989, Mme Coutras, rec., p. 103. RJ.E, 1989. p. 455. Cité par Michel Prieur, op. Cit. p. 37.

[2] - T.A. Grenoble, exploitation d'une porcherie, 08 juin 1984, RJ.E.1984. p. 240. Cité par Michel Prieur, op. Cit. p. 37.

[3] - Michel Prieur, op. Cit. p. 37.

[4] - TA, Toulouse, 21 février 1986, Marty, req. N° 85-855. Isabelle Doussan. OP. Cit. P.167.

[5] – المادة 26 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة، المادة 16 من مرسوم 98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

[6] – المادة 03 من المرسوم98-339 السابق الملغى.

[7] - CE, 11 décembre 1987, soderapor, juris classeur administratif. Fasc., 1040, Cit. Par. Isabelle Doussan, OP.cit, P.168.

[8] - TA, De Rennes, décision du 29 janvier 1986, in Isabelle Doussan. OP. Cit. P.168.

الفرع الثاني: موجز دراسة التأثير على البيئة

تعد آلية موجز التأثير على البيئة آلية وقائية جديدة تضمنها تعديل قانون حماية البيئة الجديد، ولم يصدر النص الذي يوضح بعد قائمة الأشغال التي بسبب أهمية تأثيرها على البيئة تخضع لإجراءات موجز التأثير، ومحتواها والشروط التي يتم بموجبها نشر موجز دراسة مدى التأثير[1].

ويكمن الفرق بين دراسة مدة التأثير ودراسة موجز التأثير في طبيعة الأشغال المتوقعة ودرجة خطورتها وتأثيرها على البيئة، فالمشاريع الأقل خطورة والتي تخضع لترخيص من رئيس المجلس الشعبي البلدي، تخضع لموجز التأثير وهي دراسة أقل صرامة من دراسة مدى التأثير.

الفرع الثالث: دراسة الأخطار

تخضع النشاطات الاعتيادية للمنشآت المصنفة الخاضعة للترخيص لتدابير وقائية لمواجهة الآثار المباشرة وغير المباشرة على المحيط. تتمثل هذه التدابير الوقائية في خضوع المنشأة لدراسة مدى التأثير على البيئة أو دراسة موجز التأثير أو دراسة التأثير على التهيئة العمرانية، إلا أن خطورة المنشآت لا تنحصر في آثار نشاطاتها العادية بل تتعداها لتصبح هي ذاتها مصدرا للخطر ضمن حالات استثنائية، كحالة وقوع انفجار أو حريق أو حدوث كوارث طبيعية.

---

1 - المادة 16 من القانون 03-10 السابق.

ولهذا الغرض ولمواجهة هذه الظروف الطارئة والمحتملة أعاد المشرع[1] تنظيم دراسة وقائية تتمثل في دراسة الأخطار بغية حصر جميع المخاطر المحتملة للمشروع. إذ نص قانون حماية البيئة على أنه :"يسبق تسليم رخصة الاستغلال تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير وتحقيق عمومي ودراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية، أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار[2]، ويقع عبء انجاز دراسة الأخطار على عاتق المستغل[3] من قبل مكاتب دراسات معتمدة أو مكاتب خبرة أو مكاتب استشارة في هذا المجال ومعتمدة من قبل وزارة البيئة[4]. وتتولى مصلحة الحماية المدنية والبيئة فحص دراسة الخطر.

كما تضمن قانون النفايات أحكام خاصة إضافية تتعلق بمنشآت معالجة النفايات التي تشكل أخطارا أو عواقب سلبية ذات خطورة على الصحة العمومية و/ أو البيئة، إذ نص على أن تأمر السلطة الإدارية المختصة المستغل باتخاذ الإجراءات الضرورية وفي حالة عدم امتثاله تتخذ

1 – نظم المشرع الجزائري دراسة الأخطار من خلال المادة 6 من مرسوم 88–149 الذي يحدد التنظيم المطبق على المصنفة، على ما ينبغي أن تشتمل عليه دراسة المخاطر من خلال النص على أنه يجب تقديم: "دراسة تبين الأخطار التي يمكن أن تسبب فيها المنشأة في حالة وقوع حادث، كما تبين الإجراءات الكفيلة بالتقليل من إمكانية وقوع ما ينجر عنها من عواقب، وذلك تحت مسؤولية صاحب الطلب، وتبين هذه الدراسة لاسيما بالنظر لوسائل النجدة العمومية المعروفة، ومشتملات وسائل النجدة الخاصة التي بحوزة صاحب الطلب أو التي يعتمد عليها لمحاربة أثار حادث محتمل.

تشمل الدراسات والوثائق المذكورة في هذه المادة جميع المنشآت والأجهزة التي يشغلها أو يزمع تشغيلها صاحب الطلب والتي بقربها أو بارتباطها بالمنشآت الخاضعة للرخصة من شأنها أن تغير من الأخطار والمساوئ".المادة 5/7 من المرسوم التنفيذي 98–339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى.

إلا انه لم يبين كيفية تنظيمها من خلال تعديل هذا المرسوم 98–339 المتعلق بالمنشآت المصنفة، ولم تصبح قابلة للتطبيق إلا بعد تنظيمها في المرسوم 06–198 المتعلق بالمنشآت المصنفة. وقد استعمل المشرع الجزائري مصطلح دراسة الأخطار في قانون 03–10 ودراسة الخطر في المرسوم التنفيذي 06–198 المتعلق بالمنشآت المصنفة للدلالة على نفس الدراسة.

وتعتبر الأستاذة صورية شايب أن دراسة الأخطار تهدف إلى جرد مخاطر الحوادث التي يمكن أن تتسبب فيها المنشأة. راجع ..

-Soraya CHAIB, *les instruments juridiques de lutte contre la pollution d'origine industrielle en droit algérien*, mémoire de magister, Université Djilali LIABES de Sidi Bel Abes, 1999. p.79.

2 – المادة 21 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة.

3 – المادة 27 من قانون 03–10 السابق: "تقع عبئ المصاريف المتعلقة بتنفيذ التحاليل والخبرات لضرورية لتطبيق أحكام هذا الفصل على عاتق المستغل". والمادة 13 من المرسوم 06–198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

4 – كما هو الحال بالنسبة لدراسة مدى التأثير وموجز التأثير المادة 22 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة.

السلطة المذكورة الإجراءات التحفظية التلقائية على حساب المسؤول، ويوقف كل النشاط المجرم أو جزء منه[1].

وتبعا للكوارث المسجلة على المستوى الوطني[2] والأضرار التي نجمت عنها بسبب عدم احترام مقاييس وقواعد التهيئة والتعمير وقواعد السلامة والأمن، شدد المشرع في تعديل قانون التهيئة والتعمير على فرض شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية[3].

إلا أنه ورغم ذلك ظلت الأحكام الخاصة بدراسة الأخطار التي تهدف إلى اتقاء المخاطر الصناعية التي يمكن أن تتسبب فيها المنشأة غير قابلة للتطبيق بشكل واضح بسبب عموميتها إلى أن صدر المنشور 06-01 المتعلق بالمنشآت المصنفة[4]، وتبعها تعديل المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة[5]. ركز المنشور 06-01 على اعتماد رؤية جديدة ومدمجة،

---

1 - المادة 48 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات السابق. وتفاديا لكل الأخطار التي يمكن أن تنجم عن النفايات، نص قانون النفايات على مجموعة من الأحكام المتعلقة لمواجهة الأخطار المختلفة التي قد تنجم عن النفايات إذ مص على الالتزام بتثمين النفايات أو إزالتها دون تعريض صحة الإنسان والحيوان للخطر ودون تشكيل أخطار على الموارد المائية والتربة والهواء وعلى الكائنات الحية والحيوانية والنباتية (المادة 11)، ومنع تسليم النفايات الخاصة الخطرة (م19)، وحضر طمر وغمر النفايات (م20)، وإلزامية التصريح للوزير المكلف بالبيئة بطبيعة وكمية وخصائص النفايات (م21)، وإخضاع نقل النفايات الخاصة إلى ترخيص من الوزير المكلف بالبيئة (م24)، ومنع مطلق لاستيراد النفايات (25).

2 - مثل الكوارث الطبيعية ومنها فيضانات باب الواد في 10 نوفمبر 2001 ، وزلزال بومرداس في 21 ماي 2003 ، وفيضانات أدرار-تسابيت وتميمون- 14 أفريل 2004، والكوارث التكنولوجية مثل انفجار مركب (GNL) للبترول بسكيكدة.

3 - المادة 4 من قانون 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004 يعدل ويتمم القانون 90-29 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر. عدد: 2004/51.

-المادة 11: "تحدد أدوات التهيئة والتعمير مجموعة من العناصر من بينها شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

وفي هذا الإطار، تحدد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير، وتخضع لإجراءات تحديد أو منع البناء عن طريق التنظيم.

تعرف المناطق المعرضة للأخطار التكنولوجية عن طريق أدوات التهيئة والتعمير التي تحدد محيطات الحماية المتعلقة بها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به".

4- Circulaire EC1 n°01-06 du 02 avril 2006 *relative aux établissements classés pour la protection de l'environnement.*

5 - نص المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت الذي ألغى المرسوم التنفيذي 89-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة على ما يلي:

-المادة 12: تهدف دراسة الأخطار إلى توضيح المخاطر المباشرة وغير المباشرة لنشاط المؤسسة المصنفة على الأشخاص والممتلكات والبيئة سواء كانت داخلية أم خارجية.

وينبغي أن تسمح دراسة الأخطار بتحديد الإجراءات ذات الطابع التقني الخاصة بتخفيض احتمالية وآثار الحوادث وإجراءات تنظيم الوقاية وتسيير الحوادث.

- وحددت المادة 13: طريقة انجاز دراسات الأخطار، والمكاتب المؤهلة بذلك.

- وشملت المادة 14 عرض ما تضمنه المنشور الوزاري 06-01 فيما يتعلق ما ينبغي أن تشمل عليه دراسة الأخطار.

تقوم على توضيح الإجراءات المتعلقة بإعداد دراسة وعرض المخاطر الصناعية. وتشمل دراسة الخطر المنشآت الجديدة والمنشآت السابقة لصدور هذا المرسوم[1].

بين المنشور 06-01 أن دراسة الخطر تفرض على المؤسسات المصنفة من الصنف الأول والصنف الثاني. تصف دراسة الخطر طبيعة الحادث المحتمل وآثاره التي يمكن أن تمتد إلى السكان المعنيين والبيئة، وتقييم عناصر الطاقة الحركية الملائمةévaluation de la cinétique. وينبغي أن توضح فرضيات الحادث المستعملة في هذه المرحلة الأسباب والعوامل المشددة، وكذا العناصر الملائمة للأمن ولإمكانية عمل نظام مواجهة المخاطر.

تشكل دراسة الخطر أساس اعتماد مخططات التدخل الخاصة (plans particuliers d'intervention (PPI) ، والتي تسمح في حالة وقوع حادث أو تلوث عرضي ضمان السلامة والحفاظ على صحة السكان والبيئة، وكذا تقديم معلومات مبكرة للمنتخبين المحليين والجمهور.

تفاديا لحدوث خلط أو لبس بين دراسة الخطر ودراسة مدى التأثير والمراجعة البيئية[2] l'audit environnemental، أوضحت المديرية العامة للبيئة[3] استقلالية هذه الدراسة وانفصالها عن الدراستين السابقتين، وبينت القواعد المرجعية الخاصة بها.

تشمل القواعد المرجعية الخاصة بدراسة الخطر ما يلي:

1. تشكل دراسة الخطر وثيقة مهمة للحصول على رخصة استغلال إلى جانب دراسة مدى التأثير،

2. ينبغي أن تعرض الأخطار التي تمثلها المؤسسة في حالة وقوع حادث، وتبرير التدابير اللازمة للتقليل من احتمال وقوع الحادث وانتشار آثاره. وبذلك يجب أن تشمل أو تحيل على العناصر التالية:

- وبينت المادة 15 منه بأن اعتماد دراسة الأخطار تحدد بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة ووزير الداخلية.

[1] – يتعين على المؤسسات المصنفة الموجودة والتي نصت قائمة المنشآت المصنفة بشأنها على دراسة الخطر، إنجاز دراسة خطر في أجل لا يتعدى سنتين ابتداء من صدور هذا المرسوم.

[2] – ألزم المرسوم الجديد للمنشآت المصنفة 06-198 المنشآت القائمة التي لم تحصل على رخصة استغلال أو التي لا تستجيب رخصة استغلالها للفئات المحددة في المادة 03 منه، بإنجاز مراجعة بيئية في أجل لا يتعدى سنتين (02) من تاريخ صدور هذا المرسوم (المادة 44). تحدد المراجعة البيئية مختلف مصادر التلوث والأضرار الناجمة عن المؤسسة المصنفة وتقترح كل التدابير والإجراءات والأحكام التي تهدف إلى الوقاية من التلوث والأضرار وتخفيفها و/أو إزالتها (المادة 45). وترسل المراجعة البيئية إلى الوالي المختص إقليميا وتدرس من طرف اللجنة التي تدلي برأيها وتوصياتها ويصادق عليها الوزير المكلف بالبيئة بالنسبة للمؤسسات من الفئة الأولى، والوالي بالنسبة للمؤسسات من الفئة الثانية والثالثة (المادة 46).

3- Direction général de l'environnement, n° 138/DGE/05 du 02 juillet 2005, *étude de danger*.

- وصف مختلف المنشآت المتواجدة في منطقة الدراسة،

- وصف البيئة،

- تعيين المخاطر ذات المصدر الداخلي والخارجي للمنشأة،

- التدابير المتخذة لاتقاء أخطار الحوادث المعرفة وتبريرها،

- التدابير المتخذة لمواجهة الآثار المحتملة على البيئة الناجمة عن حوادث تؤدي إلى تلوث المياه والهواء...

- تنظيم الإسعاف للمجروحين المحتملين،

3. ذكر المنشأة وصنف الوحدة،

4. كما تشمل دراسة الأخطار على جملة من المهام وهي:

المهمة الأولى: وصف المشروع: تتضمن هذه المهمة وصف مقتضب للمنشأة أو المنشآت التي تشكل خطرا على العمال أو السكان المجاورين والبيئة والاقتصاد، من خلال الاستعانة بالخرائط التوضيحية.

المهمة الثانية: وصف البيئة (المحيط): وتشمل تجميع وتقدير وعرض البيانات الأساسية حول العناصر المهمة التي تتصف بها البيئة المدروسة، وصف المحيط المباشر وتحديد منطقة التأثير المحتمل في حالة وقوع كارثة صناعية بما في ذلك المنشآت الواقعة بالقرب منها. وتشمل مهمة وصف البيئة:

- المحيط الفيزيائي: environnement physique ويشمل الجيولوجيا والتضاريس ونوعية الهواء ونوعية المياه السطحية والباطنية، والمعطيات الشاطئية وأنواع الملوثات، ومدى التعرض للزلزال.

- المحيط البيولوجي:environnement biologique ويشمل النبات والحيوان والفصائل النادرة أو المهددة، والمساكن الحساسة، المحميات والحظائر والمواقع الطبيعية، والفصائل ذات الأهمية التجارية، والفصائل التي تحتمل أن تكون عاملا لنقل المضار أو الأمراض الخطيرة.

– المحيط الثقافي والاجتماعي: environnement socioculturelle ويشمل الوضعية الحالية والمرتقبة التي تخص السكان وشغل المجال ونشاطات التنمية المرتقبة، والتشغيل وكيفية توزيع الدخل والخدمات والترفيه والصحة العامة، والتراث الثقافي والعادات والتصرفات.

المهمة الثالثة: النصوص القانونية والتنظيمية: تشمل هذه المهمة وصف القوانين والمراسيم والقواعد التي تنظم الأمن في المنشآت والوقاية في حالة الكوارث التكنولوجية أو الطبيعية، وذكر الإطار القانوني والتنظيمي المتعلق بحماية البيئة وصحة وأمن وسلامة السكان، وحماية الأوساط الحساسة والفصائل المهددة ، وأخيرا ذكر الاتفاقيات الدولية في مجال الأمن الصناعي التي صادقت عليها الجزائر.

المهمة الرابعة: تحديد الأخطار التي تشكلها المنشأة: تشمل هذه المهمة القيام إعداد تقرير يتضمن تحليل كل عوامل الأخطار الناجمة عن استغلال المنشأة المعنية. وينبغي أن يحدد التقرير العوامل الداخلية والخارجية للخطر التي يمكن أن تتعرض لها المنشأة.

المهمة الخامسة: تحليل التأثيرات المحتملة في حالة الكوارث: على ضوء أو على أساس طريقة تحليل الأخطار المحتملة وعرض التأثير المحتمل من خلال مختلف مشاهد scènes الكوارث المتوقعة على السكان بما فيهم العمال والبيئة وكذا التأثيرات الاقتصادية.

المهمة السادسة: عناصر الإجابة في وقوع كارثة: فيما يخص السيناريوهات المحتملة والواردة في الفقرات السابقة، ينبغي ذكر العناصر التي تندرج ضمن مخططات التنظيم الداخلي للمؤسسات plan d'organisation interne (POI)، أو العناصر الواردة ضمن المخطط الخاص للتدخل plan particulier d'intervention (PPI) على مستوى الولاية المعنية.

المهمة السابعة: وضع وتنفيذ مخطط لاستشارة الجمهور المحتمل إصابته: يحضر مكتب الدراسات مخطط استشارة وإعلام وإنذار للجمهور المكون من عمال المؤسسة والسكان المحتمل إصابتهم في حالة وقوع حادث أو كارثة. كما تبين كيفيات الإنذار في حالة وقوع حادثة أو كارثة توضح للسكان المعنيين ويتم تجربتها في الواقع من خلال تجارب مشابهة tests de simulation لمخطط التنظيم الداخلي (POI) والمخطط الخاص للتدخل (PPI)، ومخطط (ORSEC) بالتنسيق مع مسيري المؤسسات والجماعات المحلية.

الفرع الرابع: دراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية

تهدف دراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية إلى تحليل آثار المشروعات أو التهيئات العامة والخاصة، والتي بفضل حجمها يمكن أن تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة على أشكال

التنظيم الاقتصادي والتعمير وشغل المجال، أو تؤثر على الصحة العامة أو الفلاحة، أو حماية الطبيعة أو المحافظة على المواقع والآثار[1].

كما تشمل دراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية المحافظة على جميع العناصر الطبيعية وحماية وتثمين الموارد البشرية والطبيعية[2]، ومدى ملاءمة المشروع للمنطقة التي يعتزم فيها إنشاؤه، وتسبيب الخيارات المتعلقة بالموقع، وتقدير كامل للآثار والصعوبات التي يفرضها المحيط العام للمشروع[3].

وتعتبر دراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية وثيقة لازمة لإكمال ملف المشروع[4]، كما أن المشاريع التي يشترط فيها دراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية ولم تنجز الدراسة المتعلقة بها، لا تسجل في جدول الاستثمارات العامة، ولا تحصل على ترخيص الاستثمار الخاص الوطني[5].

وأعيد تنظيم دراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية في دراسة مدى التأثير على تهيئة الإقليم من خلال التعديل الجديد لقانون تهيئة الإقليم، وتراعي الدراسة الجديدة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكل مشروع[6].

المطلب الثالث: النطاقات الخاصة: تطبيق موضعي ومؤقت للقواعد التقنية

إضافة إلى الدراسات التقنية اعتمد المشرع آلية أخرى ذات طابع وقائي وهي النطاقات الخاصة[7] للتطبيق الاستثنائي لبعض القواعد البيئية التقنية ضمن مجالات محددة لتشديد الرقابة على بعض الأنشطة أو منعها أو تنظيمها. تطبق الإدارة ضمن هذه النطاقات قواعد ضبطية استثنائية ومشددة.

---

[1] –المادة 02 من المرسوم 87–91 المؤرخ في 21 أفريل 1987، المتعلق بدراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية. ج ر عدد: 1987/17.

[2] –المادة03 من المرسوم 87–91 السابق.

[3]- المادة 04 من المرسوم التنفيذي 87–91 السابق

[4]- المادة 06 من المرسوم التنفيذي 87– 91 السابق

[5] – المادة 07 من المرسوم التنفيذي 87–91 السابق

[6] – المادة 42 من القانون 01–20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. ولم يصدر التنظيم الذي يوضح كيفية تنظيم دراسة مدى التأثير على تهيئة الإقليم.

[7] – يمكن تصنيف هذا التدخل على أنه وقائي كما يمكن تصنيفه على أنه تدخلي، لأنه يلي مباشرة وقوع أضرار بيئية، إلا أنه حتى في تطبيقه التدخلي هذا يمكن اعتباره وقائيا لأنه يسعى إلى تطويق الضرر البيئي لمنع انتشاره، أو إحداث نظام حمائي صارم لاتقاء اندثار فصائل حيوانية أو نباتية.

يتميز نظام "النطاق" بتطبيق حصري لبعض القواعد التقنية المتعلقة بحماية بعض العناصر والأوساط الطبيعية كنطاقات حماية المياه (الفرع الأول)، وحماية التنوع البيولوجي من خلال استحداث الحظائر الطبيعية (الفرع الثاني)، وكذلك من خلال إعلان مناطق ممنوعة ومقفلة لحماية النباتات (الفرع الثالث)، والحيوانات في حالة تفشي الأوبئة الخطيرة (الفرع الرابع)، وحماية المواقع والآثار الطبيعية (الفرع الخامس).

إلا أنه رغم أهمية نظام النطاقات في تطبيق قواعد بيئية استثنائية وصارمة، فإن تطبيقها يثير بعض الصعوبات التي ينبغي بيانها (الفرع السادس).

الفرع الأول: نطاقات حماية المياه

يعتبر الفقه أن نظام النطاقات يقوم على أساس "موضوعي في تحديد هذه المجالات، ويضمن تحقيق المصلحة العامة من خلال التدابير الخاصة المتخذة[1]"، كما أنه يهدف إلى "تنظيم مراقبة صارمة وفعالة لبعض المجالات[2]".

ويثير تحديد نظام "نطاق الحماية" صعوبات بتحديد المجال الذي تشمله الحماية الاستثنائية، لأن التحديد يتم على أساس تقديرات علمية مباشرة لنوع الملوثات أو الأضرار أو المخاطر التي يمكن أن تصيب مختلف العناصر البيئية من أجل حصرها والقضاء عليها. ويهدف اللجوء إلى نظام النطاقات إلى ملائمة القواعد البيئية التقنية لوضعيات جغرافية خاصة[3].

ونظرا لأهمية هذه الآليات طبق المشرع الجزائري نظام النطاق الخاص في قانون المياه الملغى[4]، والقانون الجديد من أجل إضفاء حماية مشددة على الموارد المائية وذلك من خلال تطبيق قواعد ضبطية انفرادية صارمة، والتي حددها التعديل الجديد لقانون المياه فيما يلي: نطاق الحماية الكمية، ونطاق مكافحة الحث المائي، ونطاق الحماية النوعية.

---

1 - Isabelle Doussan, Op. Cit. P, 174.
2 - Ahmed Reddaf, Op. Cit. P. 161.

3 – لم يعتمد المشرع الجزائري التقسيم الايكولوجي للمجالات المحمية كمبدأ عام، نتيجة لتطبيق التقسيم الإداري للصلاحيات المحلية لحماية البيئة، ولم يعرف نظام التقسيم الايكولوجي بصفة واضحة إلا من خلال نظام "الأحواض الهيدروغرافية".

4 – أنشأ قانون 83-17 السابق والملغى بموجب قانون 05-12 الجديد، حول نقاط أخذ المياه نطاقات للحماية النوعية للمياه (المادة 114 من قانون 83 – 17 المتعلق بالمياه السابق.)، كما يمكن أن تنشأ نطاقات للحماية المباشرة أو القريبة على بعض أجزاء مجاري المياه المخصصة للتزويد بالمياه الصالحة للشرب المادة (115 من قانون 83 – 17 المتعلق بالمياه السابق).

يقام حول منشآت المياه وحجزها المحدثة للتزويد بالمياه الصالحة للشرب نطاقان للحماية أحدهما مباشر والآخر قريب يمنع داخلهما مرور السيارات المتحركة ذاتيا، وإقامة محطة توزيع الوقود، وكل نشاط على سطح المياه كالصيد والقنص والملاحة والغسل والتنظيف، وكل نشاط آخر من شأنه أن يعكر نوعية المياه (المادة 116 من قانون83 – 17 المتعلق بالمياه السابق).

1. نطاق الحماية الكمية:

أنشأ نطاق الحماية الكمية الذي يحدد عن طريق التنظيم[1] بالنسبة للطبقات المائية المستغلة بإفراط أو المهددة بالاستغلال المفرط، قصد حماية مواردها المائية[2]. يمنع بداخل هذه النطاقات إنجاز أية آبار أو حفر آبار جديدة أو أي تغيير للمنشآت القائمة قصد رفع منسوب المياه المستخرجة، كما تخضع للترخيص كل أشغال تبديل أو إعادة تهيئة منشآت الري الموجودة، من قبل الإدارة المكلفة بالموارد المائية، وعلاوة على ذلك يمكن لها تحديد منسوب استغلال بعض نقاط الاستخراج أو توقيفها[3].

2. نطاق مكافحة الحث المائي:

واستحداث نطاق مكافحة الحث المائي الناجم عن توحل حواجز المياه السطحية بوضع مخططات تهيئة مضادة للحث المائي بالتشاور مع كل الشركاء المعنيين[4]، بهدف المحافظة على المياه والتربة والتقليل من أخطار تدهور الأنظمة البيئية المهددة. كما يمكن لمخططات التهيئة المضادة للحث المائي أن تضع في المناطق التي تتميز بحث مائي كبير تدابير تتعلق بترقية استعمال التقنيات الفلاحية أو تقنيات تربية الحيوانات التي تسمح بحماية أفضل للتربة[5]. ولتفعيل انطباق هذه التدابير تمنح كل أنواع المساعدات والامتيازات للخواص الذين يضعون تقنيات الحفاظ على المياه والتربة ومكافحة الحث المائي في الأحواض المتدفقة لحواجز المياه السطحية[6].

3. منطقة الحماية النوعية:

تعد حول منشآت وهياكل حشد المياه الجوفية أو السطحية ومعالجتها وتخزينها وحول بعض مناطق الطبقات المائية الهشة والوديان, منطقة للحماية النوعية للوقاية من أخطار التلوث, وتتمثل هذه النطاقات في مايلي:

---

[1] – والذي لم يصدر بعد، المادة 33 من قانون 05-12 المتعلق بالمياه.

[2] – المادة 31 من قانون 05-12 المتعلق بالمياه.

[3] – المادة 32 من قانون 05-12 المتعلق بالمياه.

[4] – من إدارات وهيئات وممثلي السكان المعنيين.المادة 34 من قانون 05-12 المتعلق بالمياه.

[5] – ومنع كل تدخل من شأنه أن يتلف منشآت حفظ المياه والتربة، وكذا إزالة كل حاجز طبيعي أو اصطناعي مستعمل في الاستغلال الفلاحي أو الغابي من شأنه أن يعرقل إعادة التشجير وتنمية الغطاء النباتي وحماية حواف الوديان وعمليات توجيه السيول وكل عمل مضاد للحث. المادة 35 من قانون 05-12 المتعلق بالمياه.

[6] – المادة 37 من قانون 05-12 المتعلق بالمياه.

– نطاق حماية مباشرة حيث يجب أن تكون الأراضي ملكا للدولة ومحمية من طرف شخص طبيعي أو معنوي مكلف باستغلال المنشآت والهياكل المعنية.

– نطاق حماية مقربة داخل المناطق التي تمنع أو تنظم فيها التفريغات أو النشاطات أو المنشآت التي من شأنها أن تلوث المياه بصفة دائمة أو مفاجئة.

– نطاق حماية بعيدة داخل المناطق التي تنظم فيها التفريغات أو النشاطات أو الهياكل المذكورة في الفقرة السابقة[1].

ويمكن أن تنظم أو تمنع داخل نطاق الحماية النوعية مجمل النشاطات بما في ذلك النشاطات الفلاحية أو الصناعية, كما يمكن أن تكون محل تدابير خاصة بالمراقبة والحصر أو المنع من بعض الأنشطة[2]. وأحيل على التنظيم بيان شروط وكيفيات إنشاء نطاق الحماية النوعية وتحديده, ومدونة نطاق الحماية المطلوبة لكل نوع من هياكل أو منشآت التعبئة ومعالجة الماء وتخزينه وكذا تدابير تنظيم النشاطات أو منعها في كل نطاق حماية نوعية[3].

كما تحتفظ الإدارة المكلفة بالموارد المائية داخل نطاق الحماية النوعية بحق القيام, في أي وقت وفي أي مكان, بكل معاينة و/أو قياس و/ أو مراقبة موجهة لمتابعة التطور النوعي للموارد المائية[4].

الفرع الثاني: الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية: نطاق لتطبيق قواعد استثنائية

تقدر مساحة المجالات المحمية[5] في الجزائر ب 1.09 % من المساحة الإجمالية، ويعود تاريخ إنشاء الحظائر الوطنية إلى الفترة الاستعمارية[1]، وبعد الاستقلال استمرت سياسة

[1] – المادة 38 من قانون 05–12 المتعلق بقانون المياه.

[2] – المادة 39 من قانون 05–12 المتعلق بقانون المياه. يمكن حضر أو منع الأنشطة التالية: – وضع قنوات المياه القذرة، – وضع قنوات وخزانات ومخازن المحروقات ومحطات خدمات توزيع الوقود، – وضع مركبات الإسفلت، –إقامة كل البنايات ذات الاستعمال الصناعي، – تفريغ كل أنواع النفايات، – نشر الإفرازات, وبصفة عامة كل المنتوجات والمواد التي من شأنها أن تمس بنوعية الماء, بما في ذلك, وعند الاقتضاء, المواد المخصصة للزراعة، – إقامة المحاجر واستغلالها.

[3] – المادة 40 من قانون 05–12 المتعلق بقانون المياه.

[4] – المادة 41 من قانون 05–12 المتعلق بقانون المياه.

5 – و دون احتساب مساحة الحظيرتين الوطنيتين لكل من الطاسيلي والأهقار.

- Azzi laid, directeur général de l’agence nationale pour la conservation de la nature, *sur les us et coutumes des populations du sud Algérien en matière de préservation des milieux naturels et sites historiques*, séminaire préparatoire pour l’année international de l’écotourisme en 2002. Alger (Algérie), 21 – 23 janvier 2002.

المحافظة على الحظائر الوطنية الموروثة عن الاستعمار، واستحدثت حظائر وطنية ومحميات طبيعية جديدة.

تهدف المحميات الطبيعية إلى المحافظة على السلالات الحيوانية والنباتية، لاسيما المهدد منها بالانقراض في كامل التراب الوطني أو في جزء منه، وإعادة تكوين الأجناس الحيوانية أو النباتية ومواطنها، وحماية المساحات التي تلاءم هذه الكائنات الحية والتكوينات الجيولوجية، أو الجيومورفولوجية أو النوعية البارزة، وصيانة توقف الحيوانات البرية في السبل الكبرى التي تسلكها طوال هجرتها أو تكوين هذه المحطات، وتشجع الدراسات العلمية والتقنية التي تتعلق بالوسط المطلوب حمايته داخل حدوده الترابية وتطويرها[2].

ولغرض تحقيق حماية خاصة أخضع كل نشاط أو عمل يقوم به الأفراد، من شأنه أن يغير حالة الأماكن أو مظهرها داخل الحظيرة الوطنية أو المحمية الطبيعية، إلى ترخيص خاص

ويشير الباحث أمحمد رباح أنه تتواجد في الجزائر حاليا تسعة عشر (19) محمية تتربع على مساحة تقدر بثلاثة وخمسون(53) مليون هكتار، وتضم عشرة (10) حظائر وطنية، وأربعة (4) محميات طبيعية، وخمسة (5) مراكز لحماية الثروة القنصية، وربع (4) محميات للصيد.

تتوزع الحظائر الوطنية على مستوى التراب الوطني كما يلي: بالمناطق الساحلية توجد ثلاثة حظائر وطنية على امتداد الساحل الوطني وهي الحظيرة الوطنية للقالة، وقوراية وتازة، وبالمناطق الصحراوية حظيرتان (2) وطنيتان، وهما الحظيرة الوطنية للطاسيلي والحظيرة الوطنية للأهقار، وبالمناطق الجبلية توجد بالمناطق الجبلية خمس (5) حظائر وطنية وهي حظيرة جرجرة وبلزمة والشريعة و ثنية الحد وتلمسان.

- M'hamed rebah, l'écologie oubliée : problèmes d'environnement en Algérie à la veille de l'an 2000, éditions MARINOOR, 1999, Algérie. P., 253 – 257.

[1] – إذ تم إنشاء عشرة (10) حظائر وطنية و سيتم تعدادها حسب الترتيب الزمني لإنشائها – أشجار الأرز لثنية الحد (1500 هكتار)، 05 أوت 1923، _ شلالات دار الواد و تازة (230 هكتار)، 22 أوت 1923، _ الورسنيس (1030 هكتار)، في 16 أفريل 1924، _ جبل قوراية (530 هكتار)، في 07 أوت 1925، _ أكفادو (2115 هكتار)، في 20 جانفي 1925، _ الشريعة (135 هكتار)، في 03 سبتمبر 1925، _ الجرجرة 16550 هكتار)، في 08 سبتمبر 1925، _ لبلانتور les planteurs (688 هكتار) في 07 ديسمبر 1925،_ سان فردنا saint Ferdinand (442 هكتار)، في 08 نوفمبر 1928،_ عين النسور (2000 هكتار)، في 24 أبريل .1929

- Youcef Benaceur, *la législation environnementale en Algérie*, in la revue algérienne n°3, 1995. pp. 481 – 482.

[2] – المادة الأولى من المرسوم 87- 144 , مؤرخ في 16 يونيو 1987 , يحدد كيفيات إنشاء المحميات الطبيعية وسيرها. ج ر عدد: 1987/25.

تعرف الحظائر الوطنية بأنها أقاليم واسعة نسبيا حيث تمثل واحد أو عدة أنظمة بيئية "écosystèmes " قليلة أو معدودة التغيير، أين تكون الكائنات النباتية أو الحيوانية، والمواقع أو المواطن " les habitats" تمثل أهمية خاصة وأين يسمح للجمهور الزائر بالدخول لأغراض ترفيهية و ثقافية. هنوني نصر الدين في مؤلفه الوسائل القانونية والمؤسساتية لحماية الغابات في الجزائر، الديوان الوطني للأشغال التربوية 2001 الجزائر. ص 90. كما يعرفها الكاتب على أنها تجمع عدة مناطق خاصة بأوساط أرضية أو ساحلية مثالية تعترف الهيئات السياسية بأهميتها من ناحية الكفالة التقنية والقيم البشرية التي تسمح بوضع إستراتيجية لنمو حسن ومتواصل، وكل حظيرة وطنية تخضع لإستراتيجية عمل محكمة تتماشى مع النظام البيئي الخاص بها. المرجع السابق نفس الصفحة.

يسلمه الوزير المكلف بالطبيعة، إذ ينبغي على مالك القطعة الأرضية الموجودة داخل الحظيرة أو المحمية أن يرسل إلى الوالي المختص مذكرة يبين من خلالها طبيعة النشاط الذي يريد القيام به وأثره على الوسط المحمي، مع تصميم مفصل للموقع المزمع إدخال عليه التغيير، وتصميم عام للمنشآت المطلوب إنجازها والمناطق التي تشملها التعديلات، ودراسة تسمح بتقدير نتائج التعديلات التي تدخل على التراب المحمي وعلى البيئة عموما[1].

الفرع الثالث: حماية الصحة النباتية: إعلان منطقة مصابة بالعدوى

يشكل انتشار الأمراض المعدية خطورة كبيرة على الثروة النباتية، ومن ثم تنعكس على المحيط وصحة الإنسان والاقتصاد الوطني. وبغية تقرير حماية فعالة للثروة النباتية من أي أمراض معدية، خص المشرع المناطق المصابة بحماية استثنائية تتم من خلال إصدار الوالي بناء على تقرير مفتش الصحة النباتية في الولاية، مقررً يعلن فيه أن المنطقة المعنية مصابة بالعدوى، يحدد مساحة نطاق الاستئصال والمنطقة الوقائية وتخضع لتدابير خاصة[2]. ينفذها ملاك أو مستغلو الأملاك والأموال والنباتات والمحلات ووسائل النقل الواقعة في المناطق المعلنة مصابة بالعدوى هذه التدابير الخاصة، وفي حالة عدم امتثالهم يقوم مفتش حفظ الصحة النباتية في الولاية تلقائيا بعمليات الاستئصال على نفقتهم[3].

وبعد القيام بتدابير التحطيم سواء من قبل المالكين أو المستغلين أو المجموعات المحاربة للآفات المحلية بناء على تقرير الوالي وفي حالة امتناعهم تتدخل الولاية، وعلى إثر ذلك يقوم عون الصحة النباتية المختصة إقليميا بإعداد محضر يدون فيه تدابير تحطيم الآفات التي حلت بالمزروعات ويبلغه إلى المالك أو المستغل المعني[4].

---

[1] – المادة 22 من مرسوم 87-143 السابق.

[2] – إذا ثبتت التحاليل المخبرية وجود جسم ضار في المزروعات يصدر الوالي بناء على تقرير مفتش الصحة النباتية في الولاية، مقرراً يعلن فيه أن المنطقة المعنية مصابة بالعدوى، ويحدد في هذا المقرر مساحة استئصال الجسم الضار، ويوضح تطبيق جميع التدابير المتعلقة بتطبيق العلاج بواسطة منتجات حفظ الصحة النباتية الملائمة على كل النباتات المصابة الموجودة في مساحة الاستئصال وفي منطقة الوقاية، وتحطيم كل نبات أو عتاد نباتي مصاب بالجسم الضار المعني أو العدوى، ومنع بيع كل نبات أو عتاد نباتي أو تداوله داخل محيط الاستئصال وفي المنطقة الوقائية، وتقييد الاستعمال الزراعي للمساحات المصابة والتي تشتمل على نباتات أو أعتدة نباتية مصابة بالجسم الضار أو العدوى. المادة التاسعة (9) من المرسوم التنفيذي رقم 95 – 387 المؤرخ في 27 نوفمبر 1995، الذي يحدد قائمة أعداء النباتات وطرق الرقابة والمكافحة المطبقة. ج ر عدد: 1995/73..

[3] – المادة العاشرة من المرسوم التنفيذي رقم 95 – 387 السابق.

[4] – يتحمل مسؤولية تنفيذ التدابير التي نص عليها قرار الوالي المتخذ بناء على تقرير مفتش الصحة النباتية بالولاية، الملاك أو مستغلو الأملاك والأموال والنباتات والمحلات ووسائل النقل الواقعة في المناطق المعلنة مصابة بالعدوى. وفي حالة عدم تنفيذ التدابير المتخذة

الفرع الرابع: النطاقات الخاصة بحماية الثروة الحيوانية

إضافة إلى الحماية الصارمة التي تؤمنها نطاقات الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية، خصت الثروة القنصية بنطاقات خاصة نظرا لتراجعها[1]. استحدث المشرع نظام النطاقات الخاصة لحماية الثروة الحيوانية عن طريق تصنيف أجزاء من التراب الوطني[2]، ويختلف هذا النطاق الجديد عن الطريقة التقليدية التي اعتمدها قانون82-10 المتعلق بالصيد في تحديد مناطق الصيد على مستوى البلدية[3]، والتي أضحت مهجورة من قبل أغلب الأنظمة القانونية الحديثة، إذ يقوم الأسلوب الحديث في حمايته للثروة القنصية على حماية الحيوان في وسطه الإحيائي" biotope " أو في مسكنه الطبيعي، وتسمى هذه المناطق المشمولة بالحماية بإقليم الصيد"territoire de chasse"[4]، وهو ما يتوافق مع التعديل الجديد للنطاقات الخاضعة لنظام خاص والتي لم يحددها وفقا للتقطيع الجغرافي المحلي، وإنما نص على تصنيف أجزاء من التراب الوطني، وبهذا فإن تحديد نطاقها يكون وفقا للوسط الإحيائي أو المساكن الطبيعية للقنائص.

ونتيجة لأخذ المشرع الجزائري بهذا الأسلوب الحمائي الحديث، والذي يقوم أولا على حماية الوسط الطبيعي، يكون قد ضمن حماية فعالة، لأنه كرس حماية الوسط الإحيائي للحيوانات البرية؛ وهو بذلك يضمن بقاء واستمرارية الثروة القنصية.

في قرار الوالي في الآجال المحددة وفي المناطق المعلنة مصابة بالعدوى، يقوم مفتش حفظ الصحة النباتية في الولاية تلقائيا بعمليات الاستئصال على نفقة المالك أو المستغل. المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 95 - 387 السابق.

وينهي الوالي التدابير الاحتياطية المتخذة في مقرره والمتعلقة بالمنطقة المصابة بالآفة الزراعية، ويعلن المنطقة المعنية منطقة مطهرة، بناء على تقرير يقدمه مفتش الصحة النباتية في الولاية. المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 95 – 387 السابق.

[1]- Azzi laid, *sur les us et coutumes des populations du sud Algérien en matière de préservation des milieux naturels et des sites historiques* .op.cit..

أشار المدير العام للوكالة الوطنية لحفظ الطبيعة إلى تقلص الثروة القنصية نتيجة لتحطيم مساكن الفصائل القنصية، مما أدى بها إلى البحث عن أوساط إحيائية جديدة لا تتأقلم معها، وهذا مما عرضها للتضاؤل أو حتى الانقراض، والتي نورد منها على سبيل المثال بالنسبة للطيور، النعامة واللقلق الأسود وبالنسبة للحيوان، الغزال الأحمر وغيرها..

[2] –تضمن التعديل الجديد لقانون الصيد استحداث مساحات خاضعة لنظام خاص، والتي تتم عن طريق تصنيف أجزاء من التراب الوطني ضمن محميات وطنية للحيوانات البرية، عندما تشكل حمايتها وتنميتها أهمية خاصة، لاسيما الحيوانات المهددة بالانقراض، وأحال على التنظيم بيان كيفية إنشائها المادة 32 /2 من قانون رقم 04-07 المتعلق بالصيد.

[3] – المادة 31 من قانون 82 – 10 المؤرخ في 21 أوت 1982 المتعلق بالصيد الملغى بموجب القانون 04-07 المتعلق بالصيد. والتي تضمنت إعطاء الجماعات المحلية صلاحية التدخل بصورة وقائية للمساهمة في حماية الثروة القنصية من خلال إنشاء مناطق صغيرة لتكاثر القنائص، والتي تعتبر هذه المناطق شبه محميات أو مخالف طبيعية محدودة إقليما يمنع فيها الصيد.

[4] - Jehan de Malafosse, *la protection de la faune et de la flore, et la chasse*, RFDA, 6 (6), nov.-dec.1990. Pp., 1002 – 1003.

ونظرا لخطورة انتشار بعض الأوبئة على صحة الإنسان والحيوانـــات، اعتمـــد نظـــام النطاقات الخاصة بالمناطق المصابة بالعدوى[1] لفرض رقابة مشددة وتدابير صارمة على كـــل حركة تنقل من وإلى هذه المناطق.

الفرع الخامس: نطاقات حماية الآثار والمواقع الطبيعية

تصنف في شكل حظائر ثقافية المساحات التي تتسم بغلبة الممتلكات الثقافيـــة الموجـــودة عليها أو بأهميتها والتي لا تنفصل عن محيطها الطبيعي[2]، وتنشأ الحظيـــرة الثقافيـــة وتعـــين حدودها بمرسوم يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزراء المكلفين بالثقافة والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية والغابات، عقب استشارة اللجنة الوطنية للممتلكات الثقافية[3].

تسند حماية الأراضي المشمولة ضمن حدود الحظيرة، والمحافظة عليها واستـــصلاحها إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري موضوعة تحت وصاية الوزير المكلف بالثقافة وتكلف هذه المؤسسة على الخصوص بإعداد المخطط العام لتهيئة الحظيرة. ويعد المخطـــط العـــام لتهيئـــة الحظيرة أداة للحماية، ويدرج في مخططات التهيئة والتعمير ويحل محل مخطط شغل الأراضي بالنسبة للمنطقة[4].

الفرع السادس: الصعوبات التي يثيرها نظام النطاقات

تواجه فعالية نظام النطاقات صعوبات إجرائية ذات طابع بيروقراطي، وصـــعوبات ذات طابع موضوعي. تتمثل الصعوبات البيروقراطية في تفاوت سرعة استجابة السلطات العامة في

---

[1] – ونظرا لكثرتها سنكتفي بذكر حالة المرض الحمى القلاعية. يتخذ الوالي في حالة ثبوت مرض الحمى القلاعية، و بناء على اقتراح من المفتش البيطري، قرارا يعلن فيه وجود مرض الحمى القلاعية ويبلغ هذا القرار إلى كل السلطات الولائيـــة والولايـــات المجـــاورة، ويجب أن يتضمن هذا القرار، التدابير الصحية الإجبارية المنصوص عليها في المادة 11 من المرسوم التنفيذي 95 –66 المـــؤرخ فـــي 22 فيفري 1995، المحدد لقائمة الأمراض الملزمة التصريح بها والإجراءات العامة المطبقة عليها، ج ر عـــدد: 1995/12، وتحديـــد المساحة المصابة بالوباء، وتحديد منطقة الحجز، ومنطقة الحظر، والمنطقة الموضوعة تحت المراقبة بدقة. تعتبر هذه المناطق الحمائيـــة الثلاثة المذكورة على سبيل الترتيب والتي يحددها قرار الوالي، مناطق وقائية عازلة لمنع انتشار عدوى مرض الحمى القلاعية الـــشديدة الانتشار خارج المنطقة المصابة، ووقف عمليات التلقيح الصناعي.

كما يمنع تنقل الحيوانات الحساسة بمرض الحمى القلاعية داخل المحيط المصاب، وفرض رقابة صارمة على تنقل هذه الحيوانات علـــى كل أو بعض طرقات الولاية، ويمنع استعمال الأحواض، ونقاط المياه المشتركة، والمراعي، للحيوانات الحساسة بهذا المرض إذا كانـــت هذه الحيوانات موجودة في نطاق العدوى عند ظهور المرض، كما يمنع إدخال أي حيوان حساس لهذا المرض إلى المحـــيط المـــصاب. المادة الخامسة (5) من القرار الوزاري المؤرخ في 6 مارس 1999, المتعلق بالإجراءات الخاصة بمكافحة الحمى القلاعية السابق.

[2] ــ المادة 38 من قانون 98 – 04 المتعلق بالتراث الوطني السابق.

[3] ــ المادة 39 من قانون 98 – 04 المتعلق بالتراث الوطني السابق.

[4] – المادة 40 من قانون 98 – 04 المتعلق بالتراث الوطني السابق.

تحديد النطاقات، فإذا أخذنا على سبيل المثال وجود مخاطر تهدد صحة السكان أو موارد زراعية أو حيوانية فإن درجة الاستجابة تكون سريعة، فهذه العملية تستدعي مثلا في حالة عدوى تقرير من المديرية المكلفة بحفظ الصحة النباتية أو الحيوانية ليتم على إثرها اتخاذ تدابير صارمة على مستوى الوالي، أما إذا تعلق الأمر بوسط أو فصائل نباتية أو حيوانية مهددة بالانقراض، فنجد أن إجراءات تصنيف الحظائر الوطنية أو المحميات الطبيعية أو مخالف الصيد التي أصبحت تشكل الملاذ الأخير للحياة البرية لما تتعرض له من تدهور وتحطيم، فإنها تتطلب دراسة تقنية بطيئة وإجراءات إدارية طويلة[1] غير مؤكدة النتيجة.

---

[1] – إذا قدم أي شخص معنوي أو طبيعي –البلدية أو الولاية أو جمعية– طلب فتح دعوى التصنيف، فإنه ينبغي أن يشمل الملف الأولي، عرض مذكرة توضح فيها بدقة دوافع طلب التصنيف، وتصميم موقع التصنيف سواء كان خاضعا لملكية خاصة أو للبلدية، وتصميم مسحي للقطعة الأرضية المعنية، ويسلم ملف فتح التصنيف إلى الوالي في نسختين، و يتولى الوالي بدوره تسليم نسخة إلى الوزير المكلف بحماية الطبيعة. المادة 04 من مرسوم 87–143 المؤرخ في 13 جوان 1987 والمتعلق بقواعد وطرق تصنيف الحظائر والمحميات الطبيعية. ج ر عدد: 1987/25. وإذا أظهرت الدراسات التمهيدية أن هناك منفعة أو فائدة في المحافظة على الثروة الحيوانية والنباتية بالمنطقة، يطلب الوزير المكلف بالطبيعة من الوالي فتح تحقيق عمومي. المادة 06 من مرسوم 87 –143 السابق. وبناء على هذا الطلب الموجه إليه من الوزير المكلف بالطبيعة، يصدر الوالي قرارا يأمر فيه بفتح تحقيق عمومي لمدة شهرين(02)، يبين فيه الهدف من التحقيق وتاريخ إجرائه، والأوقات وأماكن مقار المجالس الشعبية البلدية التي يمكن للجمهور أن يطلع فيها على ملف التحقيق، ويسجل ملاحظاته في سجل مخصص لهذا الغرض مرقما وموقعا من الوالي المعني، والسلطات المختصة المكلفة بتلقي الآراء والملاحظات التي يبديها الملاك و أصحاب الحقوق العينية المعنيون بمشروع التصنيف. كما يتعين على المجالس الشعبية البلدية التي يشمل مشروع التصنيف ترابها أن تقدم رأيها في مبدأ إنشاء الحظيرة أو المحمية مع احترام الأجل المحدد أعلاه.

وتسجل جميع الملاحظات على المشروع المعروض للتحقيق في الدفتر الخاص المفتوح لهذا الغرض في كل بلدية معنية طوال مدة شهرين(02). المواد 10 إلى 12 من مرسوم 87– 143 السابق. وبعد انتهاء هذه المهلة يقفل سجل الملاحظات المتعلق بتصنيف حظيرة وطنية أو محمية طبيعية، ويوقعه رئيس المجلس الشعبي البلدي ويرسل بعد ذلك وفي غضون ثمانية(08) أيام، إلى الوالي المختص إقليميا.المادة6 و 14 من مرسوم 87– 143 السابق.

ويرسل الوالي المركزي الذي يعينه الوزير المكلف بالطبيعة إذا كان مشروع التصنيف يهم تراب عدة ولايات، إلى الوزير المكلف بالطبيعة ملف مشروع التصنيف، الذي ينبغي أن يشمل على: مذكرة تبين الهدف من العملية ودوافعها، ومداها وقائمة البلديات المعنية، المشمولة كليا أو جزئيا في منطقة الحظيرة أو المحمية مع ذكر الفروع المسحية المطابقة والحدود الإقليمية حسب كل بلدية منها، تصميم الموقع بسلم كاف يبين التراب المطلوب تصنيفه، والتصاميم المسحية وحالة القطع الأرضية المطابقة، ودراسة الآثار الاجتماعية والاقتصادية للمشروع، وبيان التبعات والنشاطات المحظورة التي لا تتناسب مع هدف الحماية والتي ينبغي أن يفرضها المرسوم الذي ينشئ الحظيرة أو المحمية.المادة7 و 08 من المرسوم 87 – 143 السابق، والوثائق المتعلقة بالتحقيق العمومي وما تحصل عليه من آراء وموافقات ومعارضات، ورأي الوالي في مشروع تصنيف الحظيرة أو المحمية.المادة 15 من مرسوم 87– 143 السابق.

ويتولى بعد ذلك الوزير المكلف بالطبيعة الاتصال مع الوزارات الأخرى، التي يمس امتداد الحظيرة أو المحمية بقطاعاتها، ويتلقى آراءهم أو موافقتهم في أجل قدره ثلاثة أشهر.المادة 16 من مرسوم 87– 143 حددت الوزارات التي يمكن أن تكون معنية بالاستشارة و هي وزارة المالية إذا كان التراب المحمي جزءا من أملاك الدولة، والوزارة المكلفة بالغابات إذا كان التصنيف يهم غابة تخضع للنظام العام للغابات، وزارة الدفاع والنقل, إذا كان التصنيف تنجر عنه قيود على التحقيق فوق التراب المحمي.

وبعد إطلاع الوزير المكلف بحماية الطبيعة، على نتائج التحقيق وآراء الوزراء المعنيين بحسب الحالة، للبث في تصنيف الحظيرة أو المحمية، يصدر مرسوما يبين بدقة حدود الحظيرة أو المحمية وطبيعة الأعمال والنشاطات المزاولة فيها، وكذا المباني والمنشآت وأنماط

ونتيجة لتعقد هذه الإجراءات وبطئها الشديد لا تشكل النطاقات الخاصة بالحظائر والمحميات الطبيعية أداة مرنة لضمان حماية حقيقية لكل الأوساط والأنواع، ولهذا وجب إضفاء مرونة في تطبيق نظام النطاقات الخاصة لفرض تدابير حمائية صارمة لمختلف العناصر الطبيعية من نباتات وحيوانات وأوساط، بمجرد حدوث اختلال أو تهديد لبقائها، كما هو عليه تطبيق التدابير الاستثنائية في نظام النطاقات التي تحدث فيها حالات العدوى.

وتظهر العوائق الموضوعية؛ التي تحد من فعالية ونجاح الطابع الوقائي للتدخل الإداري لحماية البيئة حتى في هذه المناطق الاستثنائية–النطاقات–، في صعوبة التحديد الدقيق للمجالات المحمية أو المصابة أو التي تشكل خطرا محتملا، بفعل تأثير العوامل الطبيعية؛ رياح، أمطار، حرارة، جفاف، انجراف...إلخ، ومحدودية المعدات والوسائل والبيانات العلمية المتعلقة بكل حالة.

ومن ناحية أخرى يؤدي تطبيق نظام النطاقات الخاصة إلى تطبيق نظام تمييزي لحماية الطبيعة، وكأن الأمر يتعلق بفلسفتين حمائيتين، فمن جهة هناك قواعد تسمح بممارسة النشاطات الاعتيادية في الغالبية الساحقة للأوساط الطبيعية، ومن جهة أخرى هناك رقابة مشددة وصارمة في بعض المواقع، مما يولد لدى المقررين وعموم المواطنين بأن حماية الطبيعة تنحصر في الأوساط الاستثنائية.

كما تؤدي ممارسة الإدارة لسلطاتها التنظيمية في هذه النطاقات، إلى إضفاء طابع استثنائي للقواعد البيئية التقنية؛ الأمر الذي يحولها إلى قواعد غير عامة وغير مجردة، عكس القواعد القانونية التقليدية التي تتسم بالعمومية والتجريد، بمعنى أنه يسود شعور عام بأن القواعد البيئية غير لازمة التطبيق إلا في الحالات الاستثنائية، أي في حالة زوال أو تدهور الوسط أو العناصر الطبيعية، وبهذا يفقد نظام النطاقات أهميته الوقائية ويتحول إلى آلية علاجية وتدخلية محضة.

وقد أثبتت بعض أنظمة النطاقات فعاليتها خاصة في مكافحة الأمراض في قانون الصحة النباتية والحيوانية، نظرا لخطورة المشكلة وحساسيتها بالنسبة للمواطنين والسلطات العامة، إلا أن بعض النطاقات الأخرى لم تحقق نفس الجدوى، مثل النطاقات الخاصة بحماية الثروة القنصية،

شغل الأراضي التي تنظم فيها أو تمنع، ويعلق هذا المرسوم في مقر البلدية المعنية بمجرد نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. المادة 17 من مرسوم 87- 143 السابق.

والآثار والمعالم الطبيعية، بفعل التدهور الخطير الذي تشهده هذه القطاعات، نتيجة لعدم استشعار خطورة هذا التدهور سواء بالنسبة للمواطنين أو السلطات العامة، وبذلك يتضح أن إنشاء هذه النطاقات ونجاحها يقوم في جانب كبير منه على أساس وعي ومطالبة اجتماعية قوية ومستمرة، وتعاون ومشاركة مختلف شرائح المجتمع؛ وخاصة الذين يتواجدون بأي صفة ضمن هذه الفضاءات.

وما يمكن ملاحظته من خصوصية القواعد التقنية، والتي تسعى إلى تطبيق حماية فعالة وصارمة للبيئة، أنها تقرر حلول انفرادية لحقائق بيئية مركبة، من خلال التخلص مثلا من تركيز التلوث على مناطق الساحل[1]، وإعادة توجيهها إلى المناطق السهبية الهشة[2]، ولذلك يعتبر هذا النمط بالنظر إلى مستوى الأداء البيئي الحالي، مجرد إعادة توجيه النشاطات الملوثة إلى مناطق نقية، أو مجرد تصدير المشاكل البيئية إلى مناطق أخرى.

تبين من خلال ما تقدم اهتمام المشرع الجزائري باستحداث اللجان الفنية أو التقنية ذات الطابع الشمولي أو القطاعي لوضع القواعد التقنية، ووضع آليات تجسيدها من خلال دراسة مدى التأثير على البيئة، ودراسة موجز التأثير على البيئة ودراسة الأخطار ودراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية. ولجأ إلى التطبيق الموضعي والمؤقت لبعض القواعد البيئية التقنية من خلال اعتماد نظام النطاقات والحجر.

ورغم الطابع التقني لهذه القواعد الذي يفترض أن تؤمن الطابع الوقائي لحماية البيئة، إلا أنه لازالت تعترضها بعض العراقيل التي تضعف من فعاليتها على أرض الواقع.

---

[1] – المادة 4 والمادة 15 من قانون 02-02 المتعلق بحماية الساحل.

[2] – المادة 4 من قانون 02-08 المؤرخ في 08 ماي 2002، والمتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، وكذا من خلال السياسة العامة التي كرسها هذا القانون.ج ر عدد: 2002/34.

المبحث الثاني: العراقيل التي تواجه تطبيق القواعد البيئية التقنية

تكتسي القواعد البيئية التقنية المتعلقة بمكافحة التلـوث والمـضار أو المحافظـة علـى الأوساط الطبيعية أهمية بالغة في ضمان تجسيد الطابع الوقائي للسياسات البيئية. ورغم طابعهـا العلمي والفني المحض فإنها تعاني أثناء وضعها من صعوبة تحقيق الإجماع العلمي بسبب تطور الحقيقة العلمية، كما تتميز بكثرة القواعد التي تحكم مختلف العناصر والمواد والأوساط مما ينجم عنه صعوبة تطبيقها (المطلب الأول)، وتصطدم هذه القواعد بعد وضعها بصعوبات واقعية تتعلق بالقدرات الاقتصادية والتقنية للمنشآت المصنفة، مما دفع بالمشرع إلى تبني استثناءات تـشريعية وإدارية تهدف إلى تعطيل أو تأجيل انطباق هذه القواعد التقنية (المطلب الثاني)، كما ضـاعفت الظروف المادية والموضوعية الناجمة عن تراكم آثار التلوث وانعدام وسائل التكوين طيلة الثلاث عشريات الماضية من تعقيد انطباق القواعد التقنية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: نسبية الحقيقة العلمية وتداخل القواعد التقنية

رغم الأهمية البالغة التي تكتسيها القواعد التقنية في مجال إرساء الطابع الوقائي لقانون حماية البيئة، إلا أن وضعها يمر بمخاض طويل في بعض الأحيان نتيجة لعدم ثبات الحقيقة العلمية أو الشك فيها مما يؤخر انطباق القواعد البيئية الوقائية (الفرع الأول)، وبعد إصدار هذه القواعد التقنية الشمولية والقطاعية تثير كثرتها وتداخلها عدم تناسقها ضمن المنظومة القانونية البيئية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عدم ثبات الحقيقة العلمية وتضاربها: تأجيل للقواعد التقنية

على الرغم من أن القواعد التقنية البيئية قواعد علمية ومخبرية ويفترض أنها دقيقة، إلا أنه يعتريها "الشك" و"الاحتمال" الذي يعتري الحقائق المعبر عنها في العلوم الاجتماعية[1].

ذلك أن المسار التنظيمي للقاعدة التقنية يمر عبر إقرار الحقيقة العلمية، كأن يتم إثبات أن مادة ما أو نسبة معينة منها تشكل خطرا على البيئة أو صحة الإنسان، ويتطلب إقرار هذه الحقيقة العلمية الجديدة حصول إجماع علمي حاسم بصددها، وهو الأمر الذي لا يتيسر في كل الحالات، نتيجة لتضارب النتائج العلمية في مختلف المخابر ومراكز البحث. وعليه فإنه عندما لا يحصل الإجماع العلمي المتطلب، فإن النتيجة العلمية المخبرية الجديدة لا تتحول إلى قاعدة تنظيمية قابلة للتطبيق على أرض الواقع، وبذلك فإن حالة الشك التي تنتاب بعض النتائج العلمية لا تدفع الإدارة إلى التحرك في معظم الأحيان، وذلك بسبب الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تنجم عن فرض ضوابط أو تدابير بيئية جديدة على المنشآت المصنفة.

هذه السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة للفصل في النتائج العلمية المتضاربة غالبا ما يفسر فيها الشك لصالح النشاط الملوث، وهو عكس ما ينبغي أن تقوم به الإدارة إذ ينبغي أن تفسر حالة الشك والتضارب لصالح مبدأ الاحتياط الذي يقضي بأن "...لا يكون عدم وفرة التقنيات نظرا للمعارف العلمية والتقنية الحالية، سببا في عدم اتخاذ التدابير الفعلية والمناسبة، للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرة بالبيئة...[2]".

كما ينبغي تفسير هذا الشك لصالح مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية، والذي ينبغي بمقتضاه "تجنب إلحاق الضرر بالمواد الطبيعية كالماء والهواء والأرض وباطن الأرض[3]"،

---

[1] - Martine Remond Gouilloud, *du droit de détruire*, op. Cit. p, 290.

[2] – المادة 3 / 5 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[3] – المادة 3 / 3 من قانون 03–10 السابق.

وبناء على ذلك يعتبر الفقه أن النشاطات التي لا يمكن تقدير أخطارها ومساوئها بصورة صحيحة، بسبب تضارب النتائج العلمية، لا ينبغي القيام بها[1].

ينتج عن ارتباط الأبحاث الإيكولوجية بدراسة آثار مختلف المواد المستخدمة والنشاطات والأوساط، كثرة القواعد البيئية التقنية وتشعبها وتداخلها بحجم تداخل المواد والنشاطات والأوساط؛ وبذلك تتميز القواعد التقنية بكثرتها وسرعة تعديلها مما يعقد تطبيقها.

الفرع الثاني: كثرة القواعد البيئية التقنية وتداخلها

تشغل القواعد التقنية الجزء الغالب من القواعد البيئية، وتتراوح بين قواعد تهدف إلى مراقبة مصادر التلوث، وقواعد تهدف إلى حماية الأوساط المستقبلة، وهي بذلك "رقابة على المنتجات والنشاط والوسط[2]، مما يعقد في بعض الحالات عملية تكييف بعض التجاوزات[3]، لأنها تتعلق في آن واحد بالمنتوج والنشاط والوسط، كحالة تلوث التربة أو المياه الناجم عن استخدام المبيدات ومواد الصحة النباتية. فهل نطبق تدابير مراقبة المنتوج أو النشاط الزراعي، أو الوسط الذي تمارس فيها الأنشطة الفلاحية ؟ كما هو عليه الحال في مجال الأحواض الهيدروغرافية أو المناطق الحساسة، أم نلجأ إلى تطبيق كل القواعد المتعلقة بالمعطيات الثلاث ؟

تتوزع هذه القواعد التقنية على مجموع مكونات البيئة، فهي تشمل الأوساط المستقبلة من تلوث المياه، والهواء، والتربة، القواعد المتعلقة بالمضار من ضجيج، وإشعاع، وانبعاثات براقة، ومختلف النسب والعتبات المتعلقة بالمواد الكيماوية، والمواد المعدلة وراثيا، والنفايات الصلبة والسائلة والغازية...الخ.

ويؤدي التنوع الداخلي[4] لمكونات كل نظام بيئي écosystème إلى تنوع القواعد المنظمة له، والهيئات الفنية التي يتبع لها كل عنصر[5]. الأمر الذي يؤدي إلى تداخل الصلاحيات الفنية للمصالح الخارجية التابعة لقطاعات وزارية متعددة مما ينتج عنه تنصل جميع المصالح المختصة من مسؤوليتها.

---

[1] - Roland Carbonier, *les demandes sociales en droit : la demande des scientifiques*, in l'écologie et la loi, p, 269.

[2] - Isabelle Doussan, op. Cit. p.182.

[3] - Isabelle Doussan, op. Cit. p. 170.

[4] – والذي يقوم على تداخل المكونات المجالية spatiales من غابات، أو مناطق جبلية، أو أحواض، أو سهوب، وسلاسل غذائية، وعناصر طبيعية مختلفة.

[5] - J-M. Betsh, *sur quelques aspects scientifiques relatifs à la protection des écosystèmes, des espèces et de la diversité biologique*. RJ.E, n° 4-1991.p.444.

وإضافة إلى هذا التنوع بالنسبة للقواعد والهيئات المتعلقة بها، يزيد من صعوبة انطباقها اختلاف أنظمة الملكية للمجال الذي ينبسط فيه النظام البيئي، كحالة وقوعه ضمن أملاك خاصة أو ضمن أملاك عمومية، أو أنها تقع ضمن مجالات خارجة عن الاختصاص الوطني كالأوساط البحرية، فهذا التنوع في تبعية مختلف أجزاء النظام البيئي أو أحد عناصره، إلى أكثر من نظام قانوني واحد يؤثر على فعالية التدخل لحمايته.

كما تؤدي طريقة وضع القواعد التقنية بشكلها القطاعي الحالي؛ والتي تتوزع وفق مختلف الموضوعات البيئية، إلى تراكم ترسانة من القواعد التقنية مع ما يشوبها من تقاطعات عديدة وتهديد لتناسق cohérence قواعد قانون حماية البيئة ووضوحها lisibilité [1].

ويطال هذا التضخم التنظيمي معظم الموضوعات البيئية، ونجد على سبيل المثال أن القواعد المتعلقة بحفظ الصحة النباتية تشمل قائمة طويلة من القواعد من بينها:

- القواعد المتعلقة بمراقبة النباتات[2]،
- القواعد التي تتعلق بالمنتجات النباتية[3]،
- القواعد المتعلقة بالمواد الناقلة للأجسام الضارة عبر التراب الوطني[4]،
- والقواعد المتعلقة بمراقبة استيراد النباتات والمنتجات النباتية وغيرها من المواد التي يمكن أن ينجر عنها انتشار متلفات النباتات ومراقبة تصديرها وعبورها، وتنظيم مكافحة متلفات النباتات والمنتجات الفلاحية، ومراقبة استخدام مواد الصحة النباتية في مكافحة متلفات النباتات[5].

[1] - Isabelle Doussan, op. Cit. p, 180.

[2] – يقصد بالنباتات حسب المادة الثانية من قانون 87 – 17 المتعلق بحفظ الصحة النباتية : نباتات حية وأجزاء حية نباتات بما في ذلك الفواكه والبذور، وكذلك مرسوم تنفيذي رقم 95–405 متعلق برقابة مواد الصحة النباتية ذات الاستعمال الفلاحي. ج.ر: عدد 1995/75.

[3] – يقصد بالمنتجات النباتية: منتجات نباتية الأصل غير محولة، أو تلقت تحويلا بسيطا مثل الطحن والضغط والتجفيف والتخمير، المادة الثانية من قانون 87 – 17 السابق.

[4] – يقصد بالأجسام الضارة: متلفات النباتات أو منتجات نباتية أو جهاز نباتي ينتمي إلى المملكة الحيوانية والنباتية، وكذلك الفيروسات المسببة للأمراض والأجسام المماثلة المسببة للأمراض.المادة الثانية من قانون 87 – 17 السابق.

[5] – المادة الأولى من قانون 87 –17 المؤرخ في فاتح أوت سنة 1987, يتعلق بالصحة النباتية، وكذلك مرسوم تنفيذي رقم 95–387 مؤرخ في 28 نوفمبر 1995، يحدد قائمة آفات النباتات وتدابير الرقابة والمكافحة التي تنص عليها، ج.ر: عدد: 73 / 1995.

ويرى الفقه أن هذا التراكم وكثرة القواعد التقنية يؤدي زيادة على مساهمته في تعقيد وعدم وضوح قانون حماية البيئة، إلى إضعاف فعالية ممارسة الرقابة الكلاسيكية للسلطات الضبطية[1]، لأنها تتميز بطابع تقني محض مما يستلزم توفر إطار بشري ومادي ملائم، وهي العوامل التي لم تكتمل لدى الإدارة البيئية في الجزائر.

وبناء على طبيعة هذه القواعد يتحدد شكل التدخل الإداري الذي يتراوح بين الأسلوب الوقائي والأسلوب التدخلي، إلا أنه وعلى الرغم من اكتساب الإدارة لهذين الأسلوبين للتدخل من أجل حماية البيئة، فإن درجة فعالية تدخلها تتحدد وفقا لنجاحها في اختيار الأداة الملائمة الردعية أو الوقائية ومدى تحقيق تكامل بين الأسلوبين، وإذا اختل الانسجام في تطبيق نظام الرقابة المزدوج، تختل معه فعالية تطبيق القواعد البيئية التقنية.

يضاف إلى هذه الصعوبات الناجمة عن كثرة وتراكم القواعد التقنية، إرساء استثناءات تشريعية وإدارية لتعطيل انطباق القواعد التقنية.

المطلب الثاني: الاستثناءات التشريعية والإدارية للتلويث: تعطيل للقواعد التقنية

تواجه عملية التطبيق الصارم والفعال للقواعد التقنية بعض الاستثناءات التي منحت للإدارة لمخالفة أحكام هذه القواعد التقنية بسبب مراعاتها للاعتبارات والقدرات الاقتصادية للمؤسسات الملوثة في تطبيق هذه القواعد (الفرع الأول)، أو بسبب بعض الاستثناءات التي منحت للإدارة لتأجيل انطباق القواعد التقنية لإعطاء المؤسسات الملوثة مهلا إضافية للامتثال للأحكام البيئية، بناء على قرارات إدارية انفرادية أو اتفاق مثل عقود حسن الأداء البيئي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاستثناء التشريعي المتعلق بالقدرات الاقتصادية للمؤسسات

رغم الدور المحوري للوظيفة الوقائية لجملة القواعد والآليات البيئية التقنية في تحديد مسار إنشاء المشروعات الملوثة وتصور كل التوقعات المحتملة على المحيط للتخلص من المشاريع الملوثة، إلا أن المشرع الجزائري حد من فعالية مختلف هذه الآليات الوقائية وربطها بالقدرة الاقتصادية للمؤسسات الاقتصادية، حين اعتبر أن مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار

---

[1] - Isabelle Doussan, op. Cit. p, 180.

البيئية بالأولوية عند المصدر، يكون باستعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة[1]، وحين ربط تطبيق مبدأ الاحتياط بتكلفة اقتصادية مقبولة[2].

ومراعاة منه للاعتبارات الاقتصادية والمالية والتكنولوجية للمؤسسات، اعتمد المشرع معيارا مكملا؛ بالإضافة إلى معيار التكلفة الاقتصادية، من خلال منح المنشآت الملوثة مهلا تشريعية للامتثال لبعض الأحكام، ومنها المهل التي منحها قانون النفايات لحائزي النفايات، والتي حصرها في سنتين(2) من نشر قانون النفايات بالنسبة للبلديات التي يتعدى عدد سكانها 100.000 نسمة من أجل إنشاء مخطط بلدي لتسيير النفايات[3]، وكذا مهلة خمسة (5) سنوات لمستغلي المنشآت الموجودة لمعالجة النفايات الخاصة والنفايات المنزلية وما شابهها للالتزام بأحكام قانون النفايات[4]، ومهلة أقصاها ثلاث(3) سنوات بالنسبة لمستغلي المواقع الخاصة بالنفايات الهامدة[5]، ومنح مهلة سنتين(2) لحائزي المخزونات الموجودة للنفايات الخاصة والنفايات الخاصة الخطرة للامتثال للأحكام المتعلقة بها[6].

وإن كانت هذه المهل التشريعية تعزز من جهة تعطيل القواعد البيئية؛ مما يؤدي إلى إضفاء المشروعية المرحلية على استمرارية التلوث، فإنها تعبر من جهة أخرى عن عقلانية تستمد أساسها من القدرة الاقتصادية والمهلة المعقولة لإعادة امتثال المنشآت الملوثة.

تعبر جملة الاستثناءات التشريعية المتعلقة بتعطيل أو تأجيل انطباق القواعد البيئية عن احتراز السلطات العامة من الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية للتطبيق الصارم والفجائي للقواعد البيئية. ورغم مشروعية هذا الانشغال في التعامل المرن مع المنشآت الملوثة، إلا أن الواقع الاقتصادي والإيكولوجي للمنشآت المصنفة الوطنية يجعل من تطبيق هذه الاستثناءات مبدأ، ويبقى الاستثناء هو خضوع عدد قليل من المؤسسات الملوثة لكل المتطلبات التي تفرضها القواعد البيئية، وبذلك يصبح قانون البيئة يؤسس للتلويث، ويزداد التدهور البيئي بصفة مضطردة ومشروعة.

---

1 –المادة3/5 من قانون 03-10.

2 –المادة 6/03 من قانون 03-10. يقضي مبدأ الحيطة أو الاحتياط بأن لا يكون عدم توافر التقنيات نظرا للمعارف العلمية والتقنية الحالية، سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية والمناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرة بالبيئة، ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة.

3 المادة 68 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات.

4 –المادة69 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات.

5 –المادة 70 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات.

6 –المادة71 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات.

ويتسع مجال تعطيل قانون حماية البيئة بتدرج مستوى الاستثناءات المتعلقة بتعطيل القواعد البيئية داخل النظام القانوني من القانون إلى التنظيم، من خلال منح الإدارة سلطة تجميد بعض القواعد البيئية.

الفرع الثاني: السلطات الاستثنائية الممنوحة للإدارة لتعطيل القواعد البيئية

إضافة إلى الاستثناءات التشريعية تتضاعف الاستثناءات المتعلقة بعدم خضوع المنشآت الملوثة للتدابير الوقائية التدخلية، من خلال منح الإدارة سلطة تقديرية واسعة لتعطيل أو تأجيل انطباق بعض القواعد البيئية على المنشآت الملوثة.

وتتجسد سلطات التعطيل أو التأجيل لانطباق القواعد البيئية التقنية، في إعطاء الإدارة سلطة إصدار تراخيص مخالفة للأحكام العامة لحماية البيئة، والتي تعد أداة إضافية لتكريس حالات عدم خضوع المنشآت الملوثة للأحكام البيئية، وقد تعددت صور هذا الاستثناء في نصوص بيئية متفرقة.

من بين هذه الاستثناءات ما تضمنته أحكام المرسوم المنظم للمنشآت المصنفة، والتي خول من خلالها وزير البيئة أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة وبناء على تقرير المصالح البيئية المركزية أو المحلية، سلطة منح رخصة استغلال المنشآت المصنفة التي لا تتماشى آجال عملها مع سير الإجراءات العادية للدراسة لمدة ستة(6) أشهر وبدون إخضاعها للتحقيق العمومي، والاستشارات الأخرى[1].يؤدي هذا الترخيص إلى التخلي عن الإجراء الوقائي الذي تكرسه دراسة مدى التأثير في البيئة، والتحقيق العمومي، وتعطيل حق المشاركة والطعن القضائي المقرر للغير في السهر على حسن تطبيق التدابير البيئية.

كما تضمن قانون الغابات استثناءا آخر يخول رئيس البلدية الترخص بتفريغ الأوساخ والردم في الأملاك الغابية بعد استشارة إدارة الغابات[2]، والترخيص بالتخييم أو بناء أكواخ، أو مساحات لتخزين الخشب على بعد أقل 500م من الأملاك الغابية[3]، مع ما تشكله هذه النشاطات من خطر اندلاع الحرائق.

[1] – المادة 31 من المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى. لم ينص المرسوم التنفيذي الجديد للمنشآت المصنفة 06-198 على هذا الاستثناء.

[2] – المادة 24 من قانون 84-12 المؤرخ في 22 جوان المتعلق بالنظام العام للغابات ج ر عدد:1984/26. لا يستند هذا الاستثناء الغريب إلى أي مبرر منطقي أو عقلاني، لأنه لا يمكن تصور أن يتحول هذا الفضاء الطبيعي إلى مزبلة عمومية.

[3] – المادة29 من قانون 84-12المتعلق بالنظام العام للغابات.

وفيما يتعلق بحماية النباتات يمكن لوزير الفلاحة في حالة وجود صعوبات في التمـــوين، وبعد استشارة اللجنة الوطنية للبذور والشتائل، أن يرخص لمدة سنة قابلة للتجديد مـــرة واحـــدة، بتسويق بذور و/أو شتائل لا تتوفر فيها الشروط التقنية التي تفرضها لجنة البذور[1].

ومن ناحية أخرى تعتبر المهل الإدارية التي تخضع للسلطة التقديرية الكاملة لـــلإدارة، إحدى الإجراءات الانتقالية التي تلجأ إليها الإدارة لحث وتشجيع الملوثين للامتثال إلـــى القواعـــد البيئية المعنية، قبل أن تلجأ إلى التدابير الصارمة والمتمثلة إما في وقف المنـــشأة أو غلقهـــا أو إحالتها على القضاء.

وفي هذا الإطار نص المرسوم المنظم للنفايات الصناعية على أنه إذا تبين لمفتش البيئة المختص إقليميا، وبعد المعاينة، أن طريقة تصريف المنشأة غير مطابقة للشروط الـــواردة فـــي رخصة التصريف، يعلم الوالي المختص إقليميا، والذي يعذر بـــدوره مالـــك المنـــشأة الملوثـــة المعنية، ويحدد له آجالا لاتخاذ كل التدابير والأعمال التي تجعل التصريف مطابقـــا لمـــضمون رخصة التصريف[2]. كما منح المرسوم المنظم لإفـــراز الـــدخان والغبـــار والغـــاز والـــروائح والجسيمات الصغيرة في الهواء، صلاحية منح الوزير المكلف بالبيئة إقرار آجال انتقالية للمنشآت القائمة لإقامة التجهيزات الملائمة، لتجعل إفرازها للغاز والدخان والغبار والروائح والجـــسيمات الصلبة في الجو لا يتعدى في مصدرها مقاييس الكثافة كما هي محددة في التنظيم المعمول به[3].

وإذا كان استغلال المنشآت يمثل خطرا أو مساوئ، أو حرجا خطيرا على أمن الجوار وسلامته وملائمته، أو على الصحة العمومية جراء الإفرازات الجوية، فعلى الـــوالي أن ينـــذر المستغل ويمنح له أجلا للامتثال للأحكام المتعلقة بإفراز الدخان والغاز[4].

ورغم الطابع الموضوعي الذي يكتسيه منح المنشآت الملوثة آجالا للامتثـــال للتـــدابير القانونية المتعلقة بمكافحة التلوث، إلا أن الغموض الذي يحيط بسلطة الإدارة في منح هذه الآجال قد يجعل منها في الناحية العملية غير مطبقة بصورة متساوية وعادلة علـــى جميـــع المنـــشآت المصنفة المخالفة لأحكام الصب، لأن تحديد هذه الآجال قد يطول أو قد يقصر بحـــسب الـــسلطة التقديرية للإدارة.

[1] – المادة26 من المرسوم التنفيذي 93-284 الخاص بالبذور والشتائل.

[2] – المادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-100 المتعلق بالنفايات الصناعية.

[3] –انظر المادة03 و08 من المرسوم 93-165 المؤرخ في 10يوليو 1993، ينظم إفراز الدخان والغبار والغاز والروائح والجـــسيمات الصغيرة في الهواء ج ر عدد: 1993/46.

[4] –المادة 06 من المرسوم 93-165 السابق.

وإضافة إلى هذه المهل القانونية التي تحددها الإدارة للمخالف لأحكام الصب في قـرار الإعذار لإعادة امتثاله، فإنها تملك سلطة إعطاء الملوث مهلا اتفاقية للامتثال لأحكام الصب فـي إطار عقود حسن الأداء البيئي من خلال عرض عينة من عقود حسن الأداء البيئي، والتي تبـين من خلالها أن الإدارة –وزارة تهيئة الإقليم والبيئة– تملك صلاحية تأجيل الأثر المباشر للقواعـد البيئية التقنية لفترة اتفاقية، إذ يشير على سبيل المثال عقد حسن الأداء المبرم بين وزارة تهيئـة الإقليم والبيئة، ومركب المواد الدسمة لمغنية (تلمسان)، إلى أن مدة العقد تتحدد بثلاث سـنوات، قابلة للتمديد ضمنا لمدة ثلاث سنوات أخرى، إلا إذا اعترض عليها أحد الأطراف بمـدة ثـلاث أشهر قبل فترة ثلاث سنوات[1].

وبناء على هذه المدة الاتفاقية، يتم تأجيل انطباق القواعد التقنية المتعلقة بالانبعاثات التي تصدرها هذه المؤسسة إلى مراحل متعاقبة، يأخذ فيها بعين الاعتبار القدرات الماليـة والتقنيـة لامتثال المؤسسة الملوثة لكل الشروط القانونية المتعلقة بأحكام الصب، ويخضع تنفيذ العقد إلـى مراحل تتخللها دورات للرقابة والإشراف.

ويستند هذا التأجيل الإتفاقي لانطباق القواعد التقنية إلى المرسـوم المتعلـق بالمنـشآت المصنفة، والذي يشير صراحة إلى أنه يتوجب على المنشآت الموجودة قبل صـدور المرسـوم الجديد المنظم للمنشآت المصنفة، أن تلتزم بأحكام هذا المرسوم في الآجال المحددة في القرارات التي تخصها[2].

هذا الفيتو الإداري المتمثل في سلطة إصدار تراخيص مخالفة لمبدأ حماية البيئة ومـنح آجال ومهل انفرادية أو اتفاقية بحسب الحالة للملوثين، يخول الإدارة سلطة خطيرة تتمثل فـي تعطيل أو تأجيل التطبيق الصارم للنتائج العلمية المكرسة في القواعد البيئية، وبذلك يتضح بـأن الهيئات الفنية أو التقنية لا تملك إلا سلطة عرض القياسات والتحاليل والبيانات والتدابير البيئيـة على الإدارة لتنتهي مهمتها، ولتتولى الإدارة بعد ذلك تقدير الاستعدادات والإمكانيـات المتاحـة لتطبيق هذه القواعد، وكذا الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية لتطبيق هذه النتائج العلمية علـى أرض الواقع. فإذا قدرت الإدارة بأن تطبيق هذه القواعد البيئيـة يثيـر صـعوبات اجتماعيـة واقتصادية، تتوقف الإدارة عن اتخاذ أي قرار إزاء النشاطات الملوثة.

---

[1] - Art, 06 du contrat de performance, MAE et CCG de Maghnia, OP. Cit.

[2] – المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 98–339 المتعلق بالمنشآت المصنفة السابق الملغى.

إضافة إلى جملة العوامل ذات الطابع القانوني والإداري التي تؤثر في انطباق القواعد التقنية لحماية البيئة، فإن هناك جملة من العوامل الواقعية التي تحد من فعاليتها.

المطلب الثالث: الظروف الواقعية وأثرها على انطباق القواعد التقنية

بالإضافة إلى التعطيل أو التأجيل الذي يواجه القواعد البيئية التقنية بسبب نسبية الحقيقة العلمية، أو وجود استثناءات تشريعية وإدارية لتعطيل انطباقها، يواجه تطبيق هذه القواعد ظروف واقعية تحد من فعاليتها، إذ يتوقف نجاح هذه القواعد على طبيعة الآثار التي يمكن أن تتركها لدى الملوثين والغير، لأنه يمكن تقييم مدى فعالية هذه القواعد بناء على موقفهم الإيجابي أو السلبي منها (الفرع الأول)، كما تأثرت وظيفة الإدارة في تطبيق القواعد البيئية بفعل التراكم الخطير لآثار التلوث منذ الاستقلال والذي بلغ في بعض الحالات حدودا قياسية جعلها عاجزة عن اتخاذ تدابير ملائمة معالجة وضعيات معقدة ومتداخلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أثر القواعد التقنية على الملوثين والغير

دفع التحديث التشريعي الحالي في مجال حماية البيئة إلى إيجاد مساحة واسعة للقواعد التقنية التي كان يتوخى من ورائها تحقيق فعالية كبيرة لحماية البيئة، إلا أن تفعيل هذه القواعد يتوقف بالإضافة إلى تذليل الصعوبات ذات الطابع القانوني والإداري التي تعترضها، على مدى تفاعل الملوثين مع هذه القواعد واحترامهم لها (أولا)، ومدى إسهام الغير في تأمين انطباق هذه القواعد التقنية لتحقيق الطابع الوقائي لقانون حماية البيئة (ثانيا).

أولا: أثر القواعد التقنية على الملوثين

يعتبر الفقه أن الملوث يطبق القواعد التقنية كهدف وليس كمعدل، وخلال احترامه للقاعدة التقنية التي تخاطبه فإنه لا يبدي جهدًا واستعدادًا لخفض نسبة التلوث دون العتبة القانونية المسموح بها[1]، وخاصة بالنسبة للأنظمة التي تقل فيها الحوافز المالية أو الاقتصادية؛ وكما هو عليه الحال بالنسبة لنظام التحفيز المطبق في الجزائر، والذي عرف تأخرا كبيراً.

كما أن الملوث إذا تجاوز العتبة القانونية المسموح بها للتلوث، فإنه يمكن أن يستفيد من مهل إدارية انفرادية أو اتفاقية قد تطول، مما يجعله يتراخى في العودة إلى العتبة القانونية للتلويث.

---

1 - Martine Remond Gouilloud, *du droit de détruire...*, op. Cit. p, 290.

ولتجاوز حالة المشروعية الاستثنائية للتلويث والتي يتمتع من خلالها الملوث بالحصانة من المتابعة، يقترح الفقه تطبيق صيغة بديلة لنظام عتبة التلوث المعمول بها حاليا، تعرف هذه الصيغة الجديدة بما اصطلح عليه "بنظام عتبة الإنذار المقرون بعتبة الاحتياط"[1].

ويقوم هذا النظام على تطبيق مبدأ الاحتياط ضمن عتبة التلوث، والذي يثار خلال الفترة التي يدخل فيها الملوث ضمن عتبة الاحتياط؛ وهي عتبة احتياطية تسبق العتبة القانونية المسموح بها للتلوث، وبذلك نكون بصدد نظام عتبة مزدوج يتحدد مجالها بين نسبتين؛ وهما النسبة التي تحددها عتبة الاحتياط والنسبة التي تحدد في عتبة الإنذار وهي حالة الخرق، وبذلك يسمح هذا النظام بإعلام الملوث باقترابه من عتبة الإنذار أي الخرق، قبل وقوعها وبذلك يمكن أن تتحول المهل الإدارية الممنوحة للملوث الذي يخرق القاعدة خلال مرحلة الاحتياط؛ أي قبل حدوث الخرق، عوض منحه آجالا أو مهلا بعد تجاوزه لعتبة الإنذار.

وهذا عكس ما يتم في نظام عتبة التلوث المعتمد في الجزائر حالياً، والذي يجعل الملوث في وضعيتين إما أنه دون العتبة المسموح بها قانوناً؛ وهو في وضعية قانونية ولا يمكن للإدارة التدخل، أو أنه في حالة خرق بمجرد تجاوز العتبة، وهنا فقط يمكن للإدارة أن تتدخل.

وتظهر مزايا نظام العتبة المزدوجة للتلوث في جعل الملوث في ثلاث وضعيات فإما أنه دون عتبة الاحتياط وهو في وضع جيد، أو أنه ضمن عتبة الاحتياط وهنا يوضع تحت الرقابة من قبل الإدارة، أو أنه تجاوز عتبة الإنذار وهو في حالة خرق، وهنا تتدخل الإدارة لفرض العقوبات الملائمة. وبذلك يجعل نظام عتبة الإنذار المقرون بعتبة الاحتياط من الملوث أكثر حرصاً على مراقبة نسب تلوثه وتخفيضها.

وإضافة إلى تأثير درجة تفاعل واستجابة الملوثين لتطبيق القواعد البيئية التقنية، فإن تطبيقها يتأثر كذلك بمدى مساهمة الغير من جمعيات ومواطنين وحرصهم على التطبيق الصارم للمعايير والضوابط البيئية.

ثانيا: أثر القواعد التقنية على الغير ومدى مساهمتهم في إعمالها

[1] - Martine Remond Gouilloud, "*pour pallier cette difficulté, le seuil d'alerte devrait être systématiquement doublé d'un seuil de prudence réservant une marge de sécurité propre à réveiller la vigilance du responsable*", *du droit de détruire...*, op. Cit. p, 290.

تثير القواعد التقنية المتعلقة بحماية مختلف العناصر الطبيعية، صعوبة لدى عموم المواطنين في التعرف عليها لأن قراءة الصيغ العلمية والرياضية التي ترد فيها تنحصر في فئة الفنيين والخبراء والمتخصصين؛ والذين بدورهم تتحدد مشاركتهم بتوفر الوسائل والمعدات الملائمة للكشف عن الخرق، وبذلك تتضاءل نسبة مشاركة المواطنين في أغلب الاستشارات والمشاورات ذات الطابع التقني التي تطلبها الإدارة. الأمر الذي انعكس سلبا على منازعة التطبيق السليم للإدارة لهذه القواعد؛ سواء أثناء منحها للتراخيص أو بصدد مراقبتها للنشاطات الملوثة أمام القاضي الإداري.

وبالنتيجة يؤدي ضعف المنازعات الإدارية في مجال مكافحة التلوث إلى إضعاف رقابة القضاء الإداري في المساهمة في التطبيق الصارم للتدابير البيئية الوقائية؛ باعتباره أحد الضمانات الأساسية لجدية الدراسات الوقائية[1]، وأداة قضائية وقائية تمنع إقامة المشاريع الضارة.

كما تثير هذه القواعد التقنية وحتى بعد إقامة المشاريع، صعوبة كبيرة بالنسبة للأفراد والجمعيات في التعرف على مدى مخالفة أو عدم مخالفتها، وبخاصة في الحالات التي لا يمكن فيها استشعار خطورة التلوث أو بطئه، لأنها تحتاج إلى إجراءات تقنية ضمن مسار علمي محدد ومضبوط بالنسبة لكل مادة ملوثة، لهذا يعزف أغلب الأشخاص عن منازعة هذه الآثار السلبية للحصول على تعويض من جراء الأضرار التي أصابتهم أمام القضاء المدني، أو أمام القضاء الجزائي لتطبيق الجزاءات على المخالفين بالنسبة للمخالفات البيئية.

الفرع الثاني: تراكم آثار التلوث ونقص المعدات والتكوين

مرت الإدارة البيئية في الجزائر سواء المحلية منها أو المركزية بمرحلة فراغ تشريعي وضعف هيكلي. وبعد إصدار المشرع الجزائري سلسلة من القوانين والتنظيمات التقنية ظلت معظم الهيئات الإدارية البيئية عاجزة عن أداء مهامها المرتبطة بالكشف عن تجاوز الملوثين لعتبات التلوث نظراً لغياب معدات تقنية ومخابر لفترة طويلة، الأمر الذي أدى إلى إفراغ القواعد التقنية الوقائية من معناها المنهجي في القضاء على التلوث. إذ يشير المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، إلى أنه رغم وجود وكالات بيئية ميدانية ذات طابع تقني إلا أنها كانت محدودة الفعالية[2]، بحكم إسنادها التداولي لقطاعات وزارية متعددة، وبحكم عدم وجود

[1] – وفق ما تم التعرض له في المطلب الثالث من المبحث الثاني من هذا الفصل.

[2] ــ وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، المخطط الوطني من أجل البيئة والتنمية المستدامة، ديسمبر 2001، ص27.

إرادة حقيقية لترجمة نتائجها العلمية في الميدان. وللتمثيل على ذلك نعــرض تطبيــق التــدابير المتعلقة بالضجيج، ومختلف عتبات التلوث المحددة قانوناً، والتي لازالت غيــر قابلــة للتطبيــق بسبب غياب معدات قياس درجة التلوث السمعي لدى الهيئات المكلفة بحماية البيئة، مما جعل من هذه القواعد حبرًا على ورق.

ومن ناحية أخرى تؤدي بعض الوضعيات الخاصة إلى خلق صعوبات بالغة للإدارة في تطبيق عتبات التلوث، مثل الحالة التي تنجم عن تراكم مواد ملوثة ذات مصادر مختلفة والخارجة عن الوسط الذي تقام فيه المنشأة، إذ يستعصى اتخاذ أي قرار ضد المؤسسة الملوثة والتــي لــم تساهم إلا بقسط محدود في التلويث القادم من أوساط مختلفة أخرى، وهنا تثار إشكالية المسؤولية التضامنية لجميع الملوثين أمام الإدارة، إذ أنها حتى وإن حاولت تطبيق النص فــسيكون طــويلا وشاقاً[1]، هذا إن لم تركن إلى الجمود، لأنه من جهة يعتبر كل ملوث محترم لعتبــات التلــوث، ومن جهة أخرى تزداد نسبة تدهور الأوساط المستقبلة تصاعدياً.

وما يزيد من صعوبة تطبيق هذه القواعد التقنية، أنها عديــدة وســريعة التغيــر، إذ أن بعضها غير خاضع بصورة مباشرة للتكريس التنظيمي، أي للإفصاح عنها في قواعد تنظيميــة، وأنها تبقى خاضعة لدرجة التأهيل والتكوين والتقدم العلمي في هذا المجال والمعدات التي تتوفر عليها الإدارة، مثل حالة تحديد النطاقات والتدابير المتخذة في الأماكن المصابة بالعدوى، ذلك أنه إذا أكتشف أن مسببات هذا المرض تنتقل عن طريق المعدات أو الأشخاص، فإنه يمنع تــنقلهم، وإذا أثبت العلم أن هناك وسيلة أخرى مثلا، فسيتم تطبيقها مباشرة، الأمر الذي قد لا يتوفر لدى كل الإدارات.

---

[1] - Hans chiristian bugge, *la pollution industrielle, problèmes juridiques et administratifs*, PUF, Paris, 1976. P, 62.

خاتمة الباب الأول:

من خلال استعراض الدور الوقائي للإدارة البيئية بشقيها المركزي والمحلي في الجزائر، تبين بأن وظيفتها الوقائية في الحد الأضرار البيئية تعثرت بسبب التناوب المستمر لمختلف الوزارات على مهمة حماية البيئة. وضاعف الطابع القطاعي لمختلف العناصر البيئية والتي ظلت منضوية تحت قطاعات وزارات مختلفة من تشتت المسؤولية عن حماية البيئة، وغياب التنسيق بين مختلف الوزارات المشرفة عليها. كما تأثر التدخل المحلي لحماية البيئة بسبب عدم ملائمة التنظيم القانوني والإداري المحلي لوظيفة حماية البيئة، والذي يقوم على أساس التقطيع الإداري للأوساط الطبيعية المتجانسة.

وبعد استحداث وزارة خاصة بالبيئة كرست النصوص المنظمة لها تصورات خاصة بطريقة تسيير الطابع القطاعي لحماية البيئة من خلال التنسيق بين مختلف الوزارات والوزارة المكلفة بالبيئة.

كما لاحظنا تأخر في التخطيط الاقتصادي الذي يقوم على الموازنة بين التنمية وحماية البيئة، إذ لم يعتمد إلا من خلال مخطط سنة 1993. وعرفت المخططات القطاعية مثل مخططات التهيئة والتعمير بطئا شديدا في إدراج الاعتبارات البيئية ضمن أحكامها، وذلك رغم نص القانون صراحة على ذلك، ويعود ذلك أساسا إلى غياب توجيهات مركزية واضحة نتيجة لغياب البيئة ضمن التخطيط المركزي. ولم يعتمد التخطيط البيئي المتخصص إلا بعد استقرار الإدارة البيئية في الجزائر.

كما تأخر بدوره التخطيط البيئي المحلي إذ لم يبرز بالشكل الإعلاني إلا من خلال المخطط المحلي أجندا 21 لسنة 2001، ولا يزال يثير الكثير من الغموض سواء حول طريقة اعتماده، أو فيما يتعلق بالقيمة القانونية للتوجيهات التي تضمها.

ولتدارك سلبيات توزيع صلاحيات الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة على أساس التقطيع الجغرافي الذي يتنافى مع خصوصيات المشاكل البيئية وامتداد العناصر البيئية، لجأ المشرع الجزائري إلى اعتماد نظام التخطيط الجهوي، والذي لم يكتمل إطاره القانوني والمؤسسي بعد.

وإلى جانب الإطار التصوري لحماية البيئة، أقر المشرع الجزائري نظام التحفيز المالي لمكافحة التلوث من خلال الرسوم الإيكولوجية التي أقرها قانون المالية لسنة 1992، والذي لم يكتمل بعد في الكثير من جوانبه. كما شمل نظام التحفيز المالي البيئي استحداث صناديق خاصة

بالبيئة، تسمى بالحسابات الخاصة للخزينة المتعلقة بحماية البيئة والتي تشكل وسائل مالية ثابتة لتمويل عمليات حماية البيئة. إلا أنه رغم تنوعها وأهميتها لازالت الحسابات الخاصة للخزينة تثير مجموعة من الصعوبات، منها ما يتعلق بعدم اكتمال الإطار القانوني للجباية البيئية ولتغذية الكثير منها، ومنها ما يتعلق أيضا بحصانة الحسابات الخاصة من رقابة السلطة التشريعية. كما يؤدي نظام الدعم الذي يحصل عليه الملوثون من الحسابات الخاصة للميزانية بهدف إزالة أو تخفيض التلوث، نتيجة عكسية مفادها إضعاف مبدأ الملوث الدافع وتشجيع الصناعات الملوثة.

نتيجة للتحول الذي شهدته أساليب حماية البيئة، تخلت الإدارة عن الأسلوب الانفرادي في حماية البيئة، وشرعت حديثا في إرساء قواعد الشراكة في تسيير البيئة من خلال اللجوء إلى الطرق الاتفاقية والتفاوضية مع المؤسسات الملوثة، وكذا إشراك الجمعيات ومختلف فعاليات المجتمع المدني في المشاركة بطرقها ووسائل عملها المختلفة في المحافظة على البيئة.

ولإنجاح هذه الشراكة شرع المشرع الجزائري في إرساء علاقات جديدة بين مختلف الشركاء والإدارة تقوم على الشفافية والحق في الإطلاع على البيانات البيئية، إلا أن هذا التحول تبين بأنه لا يزال يشوبه الكثير من النقائص.

ولتعزيز الطابع الوقائي لقانون حماية البيئة اعتمد المشرع الجزائري جملة من الآليات ذات الطابع التقني التي تؤمن التدخل الوقائي، منها دراسة مدى التأثير في البيئة ودراسة الأخطار ودراسة موجز التأثير ودراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية.

كما لجأ المشرع الجزائري للقواعد البيئية التقنية المتعلقة بمكافحة التلوث والمضار أو المحافظة على الأوساط الطبيعية لضمان تجسيد الطابع الوقائي للسياسات البيئية، إلا أن صعوبة تحقيق الإجماع العلمي بسبب تطور الحقيقة العلمية وكثرة النصوص، وتبني استثناءات تشريعية وإدارية تهدف إلى تعطيل أو تأجيل انطباق هذه القواعد التقنية، أدى إلى إضعاف الطابع الوقائي لهذه النصوص.

يعد التطبيق المندمج لمختلف هذه الآليات التي تؤمن الطابع الوقائي لحماية البيئة ضروريا لإنجاح التدخل الوقائي، إلا أنه رغم ذلك لا يمكن الجزم بعدم وقوع حالات تلوث أو تدهور للمحيط، لذلك يستدعي الأمر التفكير في كيفية إصلاح الأضرار الإيكولوجية وردع المخالفين للتدابير المتعلقة بحماية البيئة.

الباب الثاني : الآليات القانونية لحماية البيئة: الجانب الإصلاحي والردعي

بما أن التدخل الإداري لا يمكن أن يستجيب وحده للوظيفة التدخلية والإصلاحية لحماية البيئة بحكم الحدود التي يعرفها التدخل الإداري، استوجب الأمر عرض مدى إسهام المسؤولية المدنية في إصلاح الأضرار الإيكولوجية الخالصة؛ دون التعرض للأضرار التي تصيب الممتلكات الخاصة من جراء التلوث.

ونظرا لعدم مواكبة خصوصيات المسؤولية المدنية التقليدية لمهام حماية البيئة، سيتم مناقشة أهم التحديثات التي عرفتها المسؤولية المدنية فيما يتعلق بالتعويض، والوظيفة الاحتياطية الجديدة للمسؤولية المدنية (الفصل الأول).

وإذا كانت المسؤولية المدنية تساهم في إصلاح وجبر جانب من الأضرار البيئية الخالصة، إلا أنها لا يمكن أن تحقق ردعا كافيا، لذلك كان لا بد من بيان نصيب السياسة العقابية في الحد من الاعتداءات التي تمس الأوساط الطبيعية من خلال أهم التطورات التي عرفتها المسؤولية الجنائية عن التلوث (الفصل الثاني).

الفصـل الأول: المسؤولية المدنية عن الضرر الإيكولوجي الخالص

بالرغم من حداثة تناول قواعد المسؤولية المدنيـــة لموضـــوع الأضــرار الإيكولوجيــة الخالصة، إلا أن القانون المدني عالج موضوع التكييف القانوني لمختلف العناصر الطبيعية ضمن منظار تقليدي قبل ظهور الحديث عن حماية العناصر الطبيعية وقانون حماية البيئة. إلا أن هــذا التكييف التقليدي للعناصر الطبيعية والعلاقات الإيكولوجية لازال يشكل عقبة حقيقية لحماية هــذه العناصر (المبحث الأول).

ولما كان تحريك وإثارة الدعاوى المرتبطة بالأضرار الإيكولوجية الخالصة يخضع لنفس القواعد الإجرائية التي تحكم دعاوى المسؤولية المدنية الأخرى، أصبحت هذه القواعــد تكتســي أهمية بالغة في تحديد مدى إمكانية التعرض لموضوع النزاع المتعلــق بالــضرر الإيكولــوجي الخالص (المبحث الثاني).

وبعد تجاوز العقبة الإجرائية المتعلقة برفع الدعوى نجــد أن نظــام التعــويض وجبــر الأضرار الحالي في إطار المسؤولية المدنية لا يلاءم جبر الضرر الإيكولوجي الخالص. لــذلك وجب إعادة النظر في آليات التعويض الحالي عن الأضرار الإيكولوجية الخالصة لضمان حماية فعالة للعناصر البيئية غير المملوكة لأحد أو للأملاك المشتركة (المبحث الثالث).

كما شمل التحديث الذي أدخل على المسؤولية المدنية لحمايــة البيئــة، الانتقــال مــن المسؤولية المدنية التدخلية أو الجبرية؛ أي التي لا تبحث إلا في جبر الضرر، إلــى المــسؤولية المدنية الوقائية؛ والتي تستجيب للأهداف الحديثة لقانون حماية البيئة والمتمثلة في محاولة اتقــاء وقوع الأضرار والكوارث الإيكولوجية على أساس مبدأ الاحتياط الذي يعد اللبنة الأساسية لقانون حماية البيئة (المبحث الرابع).

المبحث الأول: أثر التكييف القانوني للعناصر الطبيعية والعلاقات الإيكولوجية على فعالية التدخل لحمايتها

بحسب طبيعتها وخصوصياتها الفيزيائية تخضع العناصر الطبيعية التي تعد موضوع الحماية في قانون البيئة إلى نظم قانونية متنوعة تضبط كيفية تملكها، وبذلك فإنها ترتبط بأنظمة قانونية مختلفة مما يؤثر على فعالية النظام الحمائي المقرر لها.

وبذلك يعتبر التكييف القانوني للعناصر الطبيعية في القوانين الوضعية أهم مدخل للبحث عن الفلسفة الحمائية لهذه العناصر. إذ نجد منها ما يخضع لضوابط الملكية وسلطات المالك المقررة في القانون المدني (المطلب الأول)، ومنها ما يقع ضمن الأملاك العمومية (المطلب الثاني)، وبعضها الآخر يقع ضمن المجالات الدولية وتخرج عن حدود السيادة الوطنية وينظمها القانون الدولي العام (المطلب الثالث).

كما أن حماية البيئة بمفهومها الشمولي الحديث لا تتماشى مع الطريقة التقليدية التي تخص مختلف العناصر الطبيعية بمراكز قانونية منفصلة ودون أن تعاملها كنظم إيكولوجية متجانسة. لذلك استدعى الأمر البحث عن مدى وجود معالجة قانونية جديدة للعلاقات الإيكولوجية لضمان استمرارية بقاء هذه العناصر الطبيعية (المطلب الرابع).

المطلب الأول: النظام القانوني العناصر الطبيعية في القانون المدني الجزائري

ينظم القانون المدني العناصر الطبيعية القابلة منها للتملك وغير القابلة منها للتملك، ويحدد لها وصفا قانونيا تتحدد على ضوئه فعالية حمايتها القانونية من كل أشكال الاعتداء (الفرع الأول) ونظرا لتدهور العناصر الطبيعية التي يخضعها القانون المدني للملكية الخاصة أو الملكية المشتركة، وجب مناقشة أثر التكييف القانوني على ضمان حماية العناصر غير القابلة للتملك مثل النباتات البرية (الفرع الثاني)، والحيوانات البرية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التكييف القانوني للعناصر الطبيعية في القانون المدني

يصنف القانون المدني الجزائري العناصر البيئية ضمن الأشياء، وتقسم الأشياء إلى عقارات أو منقولات، وتخضع هذه الأشياء إلى أصناف قانونية مختلفة بحسب مالكها وطبيعتها؛ فبالنظر إلى مالكها فهي إما أن تكون ملكا عاما أو خاصا، وبالنظر إلى طبيعتها إما أن تكون قابلة للتملك، أو غير قابلة للتملك كالهواء والضوء... بقوله: "الأشياء التي تخرج عن التعامل بطبيعتها هي التي لا يستطيع أحد أن يستأثر بحيازتها[1]". وفي ضوء ذلك تتحدد الطبيعة القانونية لهذه الأشياء بالنظر إلى خصائصها الفيزيائية والتي ضبطها الفقه في ثلاث خصائص: تتمثل الخاصية الأولى في أنها غير منتجة من قبل الإنسان وتتجدد حسب مسار طبيعي، والثانية في كونها أشياء ضرورية للحياة، والثالثة في أنها تعتبر أشياء موضوع استهلاك جماعي[2]، فتجعل هذه الخصائص من العناصر البيئية كالماء والهواء، أشياء مشتركة بطبيعتها بين جميع الناس.

هذه الخصائص الفيزيائية السالفة الذكر تجعل من الشيء ملكا مشتركا لا تمنع حينئذ من إمكانية اللجوء إلى إجراءات الضبط والبوليس لتنظيم استعمال هذه الأملاك المشتركة، وبذلك يتحدد حق كل مستعمل بضرورة عدم المساس بحقوق الآخرين في استعمال هذا الحق[3].

إضافة إلى العناصر البيئية الخارجة عن التعامل بحكم طبيعتها كالماء والهواء، توجد عناصر بيئية يمكن بطبيعتها أن تدخل ضمن نطاق الملكية، وهي إما أن تكون عقارات أو منقولات أو عقارات بالتخصيص[4].

---

[1] – المادة 2/682 من القانون المدني الجزائري.

[2]- C. De Klemm, G, Martin, M.Prieur, J.Untermaier, *les qualifications des éléments de l'environnement* op. Cit. P.53 et suite.

[3]– المادة 690 من القانون المدني الجزائري والتي تنص على أنه: "يجب على المالك أن يراعي في استعمال حقه ما يقتضي به التشريعات الجاري بها العمل والمتعلقة بالمصلحة العامة أو الخاصة".

[4] – المادة 683 من القانون المدني الجزائري.

وحدد القانون المدني نطاق ملكية العناصر الطبيعية القابلة للتملك بقوله: "مالك الـشيء يملك كل ما يعد من عناصره الجوهرية حيث لا يمكن فصله عنـه دون أن يفـسد أو يتلـف أو يتغير، وتشمل ملكية الأرض ما فوقها وما تحتها إلى الحد المفيد في التمتع بها علوا وعمقا...[1]". هذا الحكم المبين لحدود ملكية الأرض، يخول لمالك الأرض سلطة التصرف فيما يقـع فوقهـا وتحتها، ذلك أن بعض العناصر البيئية كالنباتات التي تنبت أو الحيوانات التي تعيش فوق أراضي مملوكة للأفراد، تطرح صعوبة حمايتها، لأنها طبقا لهذا الحكم تصبح موضوع استعمال وانتفاع بمجرد وضع اليد عليها.

يتضح من خلال التكييف القانوني للعناصر الطبيعية في القـانون المـدني أن المعيـار المطبق في تكييفها هو معيار التملك –الملكية– الذي لا يأخـذ بعـين الاعتبـار إلا العلاقـات الاقتصادية والاجتماعية أو المنفعة التي يمكن أن تنجر عنها. ويلاحظ الفقه أن الواقع الإيكولوجي لهذه الأصناف الطبيعية غائب تماما عن التكييف القانوني لهذه العناصر الطبيعية[2].

وبهذه الخلفية الاقتصادية والنفعية المحضة التي يكرسها القانون المدني في وصف كـل العناصر الطبيعية التي تقع ضمن نطاق الملكية، فإن سلطة التصرف تصبح هي المبدأ، والحماية المقررة تصبح الاستثناء؛ من خلال تدخل القواعد الضبطية الخاصة والتي لا يتم اللجـوء إليهـا لتقييد سلطات المالك إلا إذا وجد تهديد وشيك باندثار أو انقراض صنف نباتي أو حيواني.

الفرع الثاني: التكييف القانوني للنباتات البرية

تعتبر النباتات الملتصقة بالأرض عقارات بالتخصيص، وعليه فإنها تدخل ضمن ملكيـة صاحب العقار[3]، وتسمح لصاحبها بالتصرف فيها، وبمجرد نزع هذه النباتات تصبح منقولات، وتبقى دائما في حوزة مالك العقار[4].

وأمام اتساع سلطة المالك وخطورة الممارسات التي يمكن أن يقدم عليها، أورد المشرع تقييد لسلطته وألزمه بأن:" ...يراعي في استعمال حقه ما تقضي به التشريعات الجاري بها العمل

---

[1] – المادة 675 من القانون المدني الجزائري.

[2] -C. De Klemm, G, Martin, M.Prieur, J.Untermaier, *les qualifications des éléments de l'environnement*, in A. Kiss, (Sous la direction de), l'Ecologie et la loi, L'harmattan, 1989, P. 52.

[3] – المادة 675 من القانون المدني الجزائري.

[4] – المادة 837 من القانون المدني الجزائري، والتي تنص على أن: "يكتسب الحائز ما يقتضيه من الثمار ما دام حـسن النيـة، تعتبـر الثمار الطبيعية أو الصناعية مقبوضة من يوم فصلها..."

والمتعلقة بالمصلحة العامة أو الخاصة...[1]"، والتي تتحدد على سبيل المثال وفق الشروط الخاصة برقابة مواد الصحة النباتية[2]، أو الرقابة المفروضة على الآفات النباتية[3]، والشروط المتعلقة بحماية النباتات غير المزروعة المحمية[4]، وكذا المحافظة على الصحة النباتية[5]، والقيود الواردة ضمن المجالات المحمية[6] لفرض قواعد خاصة[7] تقيد من حريته وسلطاته في التصرف في مختلف العناصر النباتية والحيوانية المحمية، أيا كان مالك الإقليم المصنف[8]. ويتمثل هذا التقييد في حظر كل عمل من شأنه أن يضر بالتنوع الطبيعي داخل المجال المحمي، أو يشوه طابع المجال المحمي. ويتعلق هذا الحظر خصوصا بالصيد والصيد البحري والأنشطة الفلاحية والغابية والرعوية والصناعية المنجمية والإشهارية والتجارية وإنجاز الأشغال واستخراج المواد القابلة أو غير القابلة للبيع، واستعمال المياه، وتنقل المارة أيا كانت الوسيلة المستخدمة، وشرود الحيوانات الأليفة والتحليق فوق المجال المحمي، وإضافة إلى ذلك يمكن تحديد تبعات خاصة بالنسبة للمناطق المسماة "محميات تامة"[9].

وتعتبر الأحكام المنظمة لهذه المجالات جزء من القيود التي ترد على سلطة المالك، وعلى ضوئها تتقلص أو تتعطل حقوق الأفراد الواردة على هذه الفئة. ويرى بعض الكتاب، أن الحماية المقررة للنباتات البرية التي تخرج عن المجالات المحمية تظل محدودة[10] في إطار السلطات الواسعة الممنوحة للمالك.

---

[1] – المادة 690 من القانون المدني الجزائري.

[2] – المرسوم التنفيذي رقم 95 – 405 المؤرخ في 02 ديسمبر 1995, والمتعلق برقابة مواد الصحة النباتية ذات الاستعمال الفلاحي, ج.ر. عدد: 75 / 1995.

[3] – المرسوم التنفيذي رقم 95 – 387 المؤرخ في 28 نوفمبر سنة 1995, والذي يحدد قائمة آفات النباتات وتدابير الرقابة والمكافحة التي تطبق عليها. ج.ر. عدد: 73 / 1995.

[4] – مرسوم تنفيذي رقم 95–429 لـ 16 ديسمبر 1995 يحدد شروط منح رخصة وحيازة واستعمال ونقل وتصدير واستيراد الفصائل النباتية المزروعة ج ر عدد 78 لـ 17ديسمبر 1995.

[5] – قانون 87 – 17 المؤرخ في فاتح أوت سنة 1987 , يتعلق بالصحة النباتية. إذ نصت المادة السادسة منه: "على الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يشغلون بالفعل أملاكا عقارية ذات استعمال زراعي بصفة ملاك، أو بأية صفة أخرى، أن يحافظوا على النباتات التي توجد في حالة جيدة من الصحة النباتية".

[6]– تتكون المجالات المحمية من المحميات الطبيعية، والحدائق الوطنية، والمعالم الطبيعية، والمناظر البحرية والأرضية المحمية، والمجالات المحمية للمصادر الطبيعية المسيرة. المادة 31 من قانون 03– 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[7]– بناء على تقرير الوزير المكلف بالبيئة، تحدد تدابير الحماية الخاصة لكل نوع من المجال المحمي، وقواعد الحراسة والمراقبة، وكيفيات وشروط تصنيفها أو حذفها من التصنيف. المادة 32 من قانون 03– 10 السابق.

[8]– المادة 34 من قانون 03– 10 السابق.

[9]– المادة 33 من قانون 03– 10 السابق.

[10] - C.Deklemm, G. Martin, M. Prieur, J. Untermaïer, *l'Ecologie et la loi*, l'Harmattan, op. Cit. P 75.

كما أن الحماية الجنائية المقررة لبعض العناصر الطبيعية التي تندرج ضمن موضوع الملكية من السرقة والإتلاف، تكون غير مجدية إذا لم تكن تتمتع بقيمة اقتصادية أو تجارية، وبذلك تظهر الحماية المقررة لها بأنها وهمية"[1].

الفرع الثالث: التكييف القانوني للحيوان

يعتبر القانون الوضعي الحيوانات البرية منقولات قابلة للاستهلاك، أو أشياء غير مملوكة لأحد بحسب الوضعية التي تتواجد فيها، بالإضافة إلى أنها قابلة للتملك بمجرد وضع اليد عليها، ويُخضع سلطات مالكيها إلى التقييدات التي تناولناها أعلاه بالنسبة لحماية الأصناف النباتية والحيوانية المتواجدة ضمن المجالات المحمية[2]، وما عداها من الحيوانات البرية المتواجدة خارج هذه المجالات المحمية تعرف نظاما حمائيا مقلصا.

وقد حدد المرسوم المنظم لإنشاء المحميات الطبيعية أصناف الحيوانات غير الأليفة المحمية، في الحيوانات التي تلعب دورا في التوازن الطبيعي، والحيوانات المهددة بالانقراض، والحيوانات التي تتمتع بأهلية علمية وثقافية خاصة[3].

ويعتبر حصر الحماية في أصناف الحيوانات البرية الثلاثة السابقة، غير شامل لكل الأصناف الحيوانية، لأنه يقوم على معايير انتقائية مرتبطة بفلسفة نفعية وحسية مباشرة بهذه الأصناف، كونه قصر الحماية على الحيوانات التي تلعب دورا في التوازن الطبيعي، لأن معرفة كون حيوان يحافظ على التوازن الطبيعي أم لا تعد مسألة نسبية لأنها مرتبطة بالتقدم العلمي الذي لا يمكن حصره، ولذلك كان من الأجدر حماية كل الحيوانات والحفاظ عليها للأجيال القادمة.

وبالنظر إلى التكييف القانوني الذي أضفاه المشرع على العناصر البيئية، وأمام الصلاحيات الواسعة في التصرف في العناصر البيئية خاصة الخارجة منها عن المجالات المحمية، يظهر بأن القانون قد هيأ للأفراد إطارا واسعا للتصرف واستعمال هذه الأملاك؛ مما

---

[1] - Ibid, P 75.

[2]– نص مرسوم 83 – 509 المتعلق بحماية أصناف الحيوانات غير الأليفة المحمية في المادة الأولى منه على ما يلي: "يهدف هذا المرسوم طبقا لأحكام المادة 11 من قانون 83 – 03، إلى حماية أصناف الحيوانات غير الأليفة، التي تعد المحافظة عليها على حالتها الطبيعية، وتكاثرها، من المصلحة الوطنية."، وكذلك المرسوم 87–144 مؤرخ في 16 جوان 1987، يحدد طرق إنشاء وتسيير المحميات الطبيعية.

[3] – المادة 3/2 من المرسوم 87– 144, مؤرخ في 16 يونيو 1987 , يحدد كيفيات إنشاء المحميات الطبيعية وسيرها. تشمل حماية الحيوانات التي لها أهلية علمية وثقافية خاصة فقط، وبمفهوم المخالفة، فإن الحيوانات التي لا تشكل في نظرنا حاليا أهلية علمية وثقافية فهي ليست جديرة بالحماية، إذ يمكن أن يكون ما نعتبره غير ذي أهلية علمية وثقافية، قد يكون ذا أهمية بالغة بالنسبة للأجيال القادمة.

يجعل بقاءها أو سلامتها مرهونا بإرادة المالك، وهو ما دفع بالفقه إلى اعتبار هذا التكييف في حد ذاته هو تأسيس قانوني للحق في تحطيم البيئة[1].

ويرى الفقيه أوستOST أن الاستثناءات والترخيصات الممنوحة علـــى أســـاس حـــق الملكية أو حق التجارة والصناعة وأحيانا أخرى حرية الصيد والقنص تعد مخالفة لمبدأ حمايـــة البيئة، مما يجعل النصوص القانونية ذاتها تهيئ وتكرس تحقيق المصالح الاقتصادية على حساب البيئة. ويرى أن ظاهرة الاستثناءات والترخيصات التي تجسدها القواعد البيئية، تؤدي إلى إبعاد القواعد البيئية عن هدفها الحقيقي المتمثل في حماية البيئة، لتتحول إلى أحكام وفاق بين مصلحتين متعارضتين إحداهما تتمثل في حماية البيئة والأخرى في تحقيق الرفاهية الاقتصادية، وفي الأخير تحيل هذه القواعد البيئية التوفيقية على كل من الإدارة والقاضـــي للفـــصل وإجـــراء التحكـــيم المناسب[2].

وإن عجزت القوانين الوضعية في الوقت الراهن على إخراج العناصر الطبيعية من المركز الشيئي[3]، فإننا نجد أن الشريعة الإسلامية حبت الحيوان بمركز سام، إذ يقول سبحانه وتعالى في سورة الأنعام "**وَمَا مِنْ دَابَةٍ فِي الأَرْضِ وَلاَ طَائِرٍ يَطِيرُ بِجَنَاحَيْهِ إِلاَّ أُمَمٌ أَمْثَالُكُمْ مَا فَرَطْنَا فِي الكِتَابِ مِن شَيْءٍ ثُمَّ إِلَى رَبِّهِم يُحْشَرُونَ.**"[4]، إن وصف الله سبحانه وتعالى للدواب الموجودة في الأرض والطيور بأنها أمم تماثل الإنسان، جعلت الفقهاء المسلمين يستشفون مجموعة من الآثار والنتائج المباشرة التي تبين علاقة الإنسان بهذه المخلوقات، وهي كما يلي:

– التماثل بين الإنسان والحيوان في صور عديدة، أولها في الخلق؛ إذ أن الله سبحانه وتعالى هو خالق الإنسان والحيوان،

– التماثل في الرزق؛ ذلك الله سبحانه وتعالى هو الذي يرزق الإنسان والحيوان،

---

[1] - Martine Remond Gouilloud, *du droit de détruire*, PUF, Paris 1989. P. 49.

[2]– François Ost, *La nature Hors la loi*, Edition La découverte. 1995, P. 108.

[3] – الذي لم يؤمن لها نظاما حمائيا فعالا في القوانين البيئية؛ بفعل مرجعيتها المادية التي تغذي مختلف القوانين، وبـــالرغم التحـــسينات والاجتهادات والاقتراحات التي تطالب بالتخلي عن المفهوم الاقتصادي للعناصر الطبيعية والاعتراف لها بالمفهوم الإيكولوجي.

[4] – سورة الأنعام الآية 38، إن التفسير الموالي لمعاني هذه الآية تم نقله بتصرف عن تفسير الإمام الجليـــل الـــشعراوي، مـــن خـــلال المحاضرات التي كان يقدمها في المساجد، والمجمعة في أقراص مضغوطة من طرف شركة RDI، جمهورية مصر العربية.

وقد فسر الإمام الشعراوي بأن عبارة "...دابة في الأرض ولا طائر يطير..."، تشمل كل الحيوانات بما في ذلـــك الـــسمك فـــي البحـــر لارتباط البحر باليابس.

– التماثل في الحق في البقاء؛ لأن وجود الحيوان لم يكن بمشيئة الإنسان ولذلك فهو لا يملك أن يتصرف في مصيره،

– التماثل في الحساب، ذلك أن كل من الحيوان والإنسان يخضع للحساب مع الفارق بينهما في العقاب،

– في التسبيح إذ أن كل المخلوقات تسبح لله سبحانه وتعالى: "**سَبَّحَ لِلَّهِ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الأَرْضِ وَهُوَ العَزِيزُ الحَكِيمُ**[1]"،

– في معرفة الله سبحانه وتعالى؛ في غيرة هدد سيدنا سليمان عليه السلام على الإيمان بغير الله في قوله تعالى:"**إِنِّي وَجَدْتُ امْرَأَةً تَمْلِكُهُمْ وَأُوتِيَتْ مِنْ كُلِّ شَيْءٍ وَلَهَا عَرْشٌ عَظِيمٌ، وَجَدْتُهَا وَقَوْمُهَا يَسْجُدُونَ لِلْشَمْسِ مِنْ دُونِ اللَّهِ وَزَيَّنَ لَهُمُ الشيطَان أَعْمَالَهُمُ فَصَدَّهُمُ عَنِ السَّبِيلِ فَهُمْ لا يَهْتَدُونَ**".[2].

– في التعلم من الحيوان في تعرف هابيل على كيفية مواراة سوءة أخيه قابيل من غراب، في قوله تعالى: "**فَبَعَثَ اَللَّهُ غُرَاباً يَبْحَثُ فِي اَلْأَرضِ لِيُرِيَهُ كَيْفَ يُوَارِي سَوْءَةَ أَخِيهِ قَالَ يَوَيْلَتِي أَعَجَزْتُ أَنْ أَكُونَ مِثْلَ هَذَا اَلْغُرَابِ فَأُوَارِيَ سَوْءَةَ أَخِي فَأَصْبَحَ مِن اَلْنَادِمِينَ**"[3].

ومن النتائج التي توصل إليها الإمام الشعراوي من خلال علاقة التماثل: أنه يجب معاملة كل الحيوانات بأنها كائنات حية، ويجب على الإنسان أن يضمن لها ممارسة كل الحاجيات الفطرية الخاصة بها ككائن حي، وأن يعمل على احترام نظمها لأنها أمم مماثلة للأمة البشرية، وأن يجتهد لفهم نظمها ومقومات بقائها، وعدم مشروعية القضاء عليها والانتفاع بها بحسب ما يؤمن لها البقاء.

بالإضافة إلى علاقة التماثل بين الإنسان والحيوان، وعلى غرار الإنسان المالك للحيوان بمفهوم الفلسفة الوضعية الليبرالية التي تمنح للمالك سلطة التصرف[4]، فإن الإنسان في الشريعة

---

[1] – سورة الحشر، الآية 01.

[2]– سورة النمل، الآية 24.

[3]– سورة المائدة، الآية 31.

[4] – بين الأستاذ أحمد رقادي أن علاقة الإنسان بالبيئة في عقيدة الإسلام بالرجوع إلى القرآن الكريم تحكمها ثلاثة عناصر أساسية وهي:

– التوافق بين الإنسان والكون

– تفضيل الإنسان على الكون،

– تسخير الكون للإنسان.

راجع أحمد رقادي ، التأصيل الشرعي لرعاية البيئة –دراسة شرعية قانونية– جامعة أدرار. 2005. ص: 31–38.

الإسلامية هو خليفة ويحاسب على ما يصدر منه تجاه المخلوقات الأخرى، في قوله تعالى: "**وَهُوَ اَلْذِي جَعَلَكُمْ خَلاَئِفَ فِي اَلأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضُكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِيَبْلُوكُمْ فِي مَاءَتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ اَلْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَحِيمٌ**"[1]، لأن المالك لكل شيء هو الله سبحانه وتعالى، مصداقا لقوله تعالى: "**وَلِلَّهِ مَا فِي اَلْسَمَوَاتِ وَمَا فِي اَلْأَرْضِ وَإِلَى اَللَّهِ تُرْجَعُ اَلْأُمُورُ**"[2]، وقوله تعالى: "**وَلِلَّهِ مَا فِي اَلْسَمَوَاتِ وَمَا فِي اَلأَرْضِ وَكَانَ اَللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ مُحِيطًا**[3]".

إضافة إلى الوصف القانوني الخاص الذي تتمتع به العناصر الطبيعية الواقعة ضمن نطاق الملكية، تتمتع العناصر الطبيعية المتواجدة ضمن نطاق الأملاك الوطنية بنظام خاص.

المطلب الثاني: تكييف العناصر البيئية التي تندرج ضمن الأملاك الوطنية

تعتبر العناصر البيئية التي تندرج ضمن نطاق الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية عقارات؛ لأن المشرع الجزائري لم يصنف النباتات والحيوانات ضمن الأملاك الوطنية؛ إلا أنه يمكن اعتبارها في بعض الحالات عقارات بالتخصيص إذا كانت مرتبطة بالملك العام.

كما تكيف في حالات أخرى على أنها ليست ملكا لأحد؛ وأنها تصبح ملكا لأول من يحوزها مثل الطرائد المصطادة من الحيوانات البرية، أو النباتات والأعشاب البرية التي يجمعها الأفراد. وتشمل الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية المجالات البحرية الوطنية[4]، و المجال الجوي، والثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية والواقعة في كامل المجالات البرية والبحرية والجرف القاري [5]، والثروات الغابية [6].

ونظرا للأهمية البالغة للأملاك الوطنية، فقد خصها المشرع بنظام حمائي خاص[7]، حيث نص على مبدأ عدم قابلية التصرف، والتقادم، والحجز[8]، كما نص على نظام عقابي صارم،

---

[1]- سورة الأنعام الآية 165.

[2]- سورة آل عمران، الآية 109.

[3]- سورة النساء، الآية 126.

[4] – شواطئ البحر وقعر البحر الإقليمي وباطنه والمياه البحرية الداخلية، وطرح البحر ومحاسره، ومجاري المياه ورقاق المجاري الجافة، وكذلك الجزر التي تتكون داخل رقاق المجاري البحيرات والمساحات المائية الأخرى؛ أو المجالات الموجودة ضمن حدودها كما يعرفها القانون المتضمن قانون المياه

[5] – المتمثلة في الموارد المائية بمختلف أنواعها، والمحروقات السائلة منها والغازية، والثروات المعدنية، الطاقوية والحديدية، والمعادن الأخرى، أو المنتجات المستخرجة من المناجم والمحاجر والثروات البحرية.

[6] – المادة 15 من ق. 90-30 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية. ج. ر. عدد: 1990/52.

[7] – المادة 15 من قانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية.

[8]- Youcef Benaceur, *quelques utilisations du domaine public maritime et la protection de l'environnement*, Doctorat 3e cycle, université de STRASBOURG III, 1982, P 42

وخول للسلطة الإدارية المكلفة بالمحافظة على الأملاك الوطنية صلاحية قواعد تنظيمية[1]. كما تتولى أجهزة الرقابة الداخلية بمقتضى الصلاحيات التي يخولها إياها القانون والسلطة التنظيمية، رقابة الاستعمال الحسن للأملاك الوطنية وفقا لطبيعتها وغرض تخصيصها، وتعمل المؤسسات المكلفة بالرقابة الخارجية حسب تخصص كل منها؛ وفق الصلاحيات التي يخولها إياها التشريع[2] بحق الرقابة الدائم على استعمال الأملاك الوطنية الخاصة والعمومية[3].

يظهر من خلال هذه الحماية القانونية الخاصة التي تتمتع بها العناصر البيئية المندرجة ضمن الأملاك الوطنية بأنها في منأى عن أي تحوير أو تحطيم، إلا أن الأحكام القانونية التي تنظم التصرف في هذه الأملاك وتخصيصها، يؤدي إلى نتيجة مغايرة، ذلك أن تحويل[4] تسيير الأملاك الوطنية العمومية والتنازل عنها[5] وبيعها[6]، يخضع لإجراء إداري بسيط[7] يتمثل في قرار تصدره السلطة المختصة إما على المستوى المركزي أو اللامركزي.

هذه السلطة التقديرية الواسعة التي يتمتع بها الشخص العمومي (المالك)، والإجراء البسيط في التصرف في الأملاك الوطنية التي تشكل عنصرا من عناصر البيئة، قد يضران بالمصلحة الإيكولوجية لهذه العناصر، فعلى سبيل المثال إذا انطوت بعض العناصر البيئية التي تعتبر أملاكا عمومية وطنية على مصلحة اقتصادية أو إستراتيجية هامة، فإنه يمكن لإدارة الأملاك الوطنية التنازل عنها بكل سهولة وبإجراء بسيط، كالترخيص باستغلال[8] الموارد الطبيعية السطحية والجوفية واستغلال الموارد الغابية[9].

– يعتبر مبدأ عدم قابلية التصرف مجرد قاعدة إجرائية أو اختصاص لأن مفهومه العملي جد متغير، إذ يكفي لإخراج الملك من الأملاك العمومية مجرد إخراجها من التصنيف"، و راجع على سبيل التدقيق الصفحة 45 من المرجع السابق(بتصرف) تضمن قاعدة عدم قابلية التصرف للملك العام البحري حمايته من غزو البناء والتعمير، و بهذا تحقق هذه القاعدة حماية فعالة.

[1] – المادة 66 من قانون 90–30 السابق.

[2] – المادة 24 من قانون 90–30.

[3] – المادة 134 من قانون 90–30.

[4] – المادة 73 من قانون 90–30.

[5] – المادة 110 من قانون 90–30.

[6] – المادة 111 من قانون 90–30.

[7] – المادة 2/73 من قانون 90–30.

[8] – انظر المواد 74و 75و 76 و77 من ق 90–30.

[9] – المادة 78 من ق 90–30.

هذا الأسلوب في تسيير الأملاك الوطنية وانتقالها بقرار إداري بسيط، يجعلها تتمتع بنظام حمائي أقل مما لو كانت ملكيتها خاصة[1]، ذلك أن استغلال الأملاك الخاصة التي تنطوي على مصلحة عمومية يفرض على الإدارة إجراء نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، مما يفرض إجراء تحقيق عمومي وشروط أخرى.

ومن ناحية أخرى فإن النظام الحمائي الخاص الذي تتمتع به الأملاك الوطنية الطبيعية، مقرر للمصلحة الاقتصادية وليس للمصلحة الايكولوجية، ذلك أن هذه العناصر تتمتع بحماية صارمة كلما انطوت على مصلحة اقتصادية هامة، وتتناقص درجة الحماية، كلما تناقصت حمايتها الاقتصادية، والدليل على ذلك أنه إذا أحدث شخص أضرارا مادية لملك طبيعي لا يتمتع بقيمة اقتصادية هامة، فإن قيمة التعويض ستقدر على أساس التقويم المادي لهذا العنصر الطبيعي، وبهذا، سيكون التعويض تافها ولا يعبر عن الضرر الايكولوجي الحقيقي.

لذلك وجب إعادة التفكير في النظام الذي يحكم انتقال الأملاك الوطنية المنطوية على عناصر بيئية حتى يتم الأخذ بعين الاعتبار المصلحة الإيكولوجية ضمن المصالح الاقتصادية أو الإستراتيجية.

ولتقرير حماية ايكولوجية خاصة استثنى المشرع صراحة[2]، بعض العناصر الطبيعية التي تندرج ضمن الأملاك الوطنية وأخضعها لقوانين خاصة تنظمها، مثل أماكن الحفريات والنصب التذكارية والمواقع التاريخية والطبيعية ذات الأهمية الوطنية[3]، وأخضع المناظر الطبيعية الخلابة والمحميات الطبيعية والحدائق الوطنية لقانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة والتنمية المستدامة ونصوصه التنظيمية، وأخضع الأراضي الرعوية أو ذات المآل الرعوي وحقول الحلفاء إلى قانون الرعي[4]، وأخضع المناطق الساحلية لقانون الساحل، والمناطق الجبلية لقانون الجبال والمناطق الجبلية.

يعد تفريد العناصر الطبيعية بقوانين خاصة خطوة إيجابية لفرض حماية خاصة لهذه المجالات وإخراجها من الأحكام العامة التي كانت تنظمها في إطار قانون الأملاك الوطنية.

1- C.Deklemm, G. Martin, M. Prieur, J. Untermaïer, *l'Ecologie et la loi*, l'Harmattan, op. Cit. P. 59.

2- المادة 32 من ق 90-30.

3- قانون 67-281 المتعلق بالحفريات مع العلم أن هذا القانون تم إلغاؤه بموجب القانون 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي. ج.ر. عدد: 1998/44.

4- أمر رقم 75-43 مؤرخ في 17 يونيو 1975، يتضمن قانون الرعي. ج. ر. عدد 54، 8 جويلية 1975. وأخضع الأراضي ذات المآل الرعوي إلى حكم 104 من ق 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية.

المطلب الثالث: التكييف القانوني للعناصر البيئية في القانون الدولي

تفرض خصوصية الأوساط الطبيعية والأنظمة البيئية الممتدة عبر أقــاليم دول مختلفــة، الأصناف الحيوانية المهاجرة عبر الحدود الوطنية أو المتواجدة ضمن المجالات الدولية، معالجة خاصة ضمن القانون الدولي والقانون الداخلي.

تواجه المعالجة القانونية لهذه الأوساط أو العناصر الطبيعية التي تتجاوز الطابع الإقليمي المحض جملة من العقبات: منها ما يتعلق بخصوصيات قواعد القانون الــدولي العــام المــشبعة بالطابع الإرادي وغير الإلزامي وإمكانية إبداء التحفظات، والتي انتقلت إلــى القــانون الــدولي للبيئة[1] ، ومنها ما يتعلق بمبدأ السيادة الذي يخول للدول الاختصاص الإستئثاري والمطلق فــي تطبيق قوانينها وممارسة سيادتها على الأنظمة البيئية، والمياه الإقليميــة والتربــة والعناصــر الطبيعية الأخرى التي تقع ضمن حدود مجالها الإقليمي.

إلا أن التحول والتغيير الذي أصبحت تفرضه قواعد القانون الدولي للبيئة، قلصت مــن الاختصاص المطلق للدول على العناصر والأنشطة التي تزاولها ضمن نطاقها الإقليمي، بفعــل تطبيق المعاهدات الدولية البيئية، والتي يرى الفقه أن بعضها أصبح يلزم حتى الدول الثالثــة أي الدول غير المصادقة أو المنظمة إليها، كمعاهدة أنطريكتيكا سنة 1959[2]، وكذا الأمر بالنــسبة للمعاهدات التي تحمي بعض الأصناف المهددة بالانقراض مثلا. ففي هذه الحالة، إذا وقع حيوان أو نبات مهدد بالانقراض على إقليم دولة كالبندا في الصين أو حيوان الكوالا بأســتراليا، فــإن اختصاص الدولة يتقلص بخصوص هذا الصنف وتلزم بحمايته تحت المسؤولية الدولية.

تظهر صعوبة حماية أصناف الحيوانات المهاجرة كالطيور والأسماك وبعض الحيوانــات البرية التي تتنقل من اختصاص إقليمي لدولة إلى أخرى في تغير النظام القانوني الذي يحكمهــا. إذ تكيف هذه الأصناف المهاجرة في الأنظمة القانونية لبعض الدول على أنها ملك للدولة، وفي أنظمة أخرى تعتبر ملكا مشتركا، هذا التغير في التكييف المتباين للعناصر البيئية الطبيعية فــي مختلف الأنظمة القانونية التي تهاجر وتدخل ضمن مجالاتها، لا تخدم حمايــة هــذه الأصــناف ويجعلها مهددة بالانقراض دون إمكانية تحديد المسؤول عن انقراضها.

وعندما تغادر هذه الأصناف الحيوانية المهاجرة الاختصاص الإقليمي للدول وأنظمتهــا القانونية المختلفة، أي عند تواجدها بأعالي البحار ضمن الاختصاص الدولي، تــصبح أشــياء لا مالك لها بمفهوم القانون الدولي العام؛ والذي يقوم على أساس التحديد الجغرافي للأقاليم، ويــرى

1- Patrick Daillier et Alain Pellet, *droit international public*, LGDJ, PARIS, 1994, Pp. 177-182.
2- Patrick Daillier, o p. Cit. p 246.

الفقيه كيس C. KISS أن الوضعية القانونية المتغيرة للعناصر البيئية لا تخدم حماية الأصـناف المتنقلة، ويجب إحداث قواعد دولية تشكل أنظمة خاصة تحكم هذه الحالات لتضمن لهـا حمايـة فعالية[1].

لا تنحصر الصعوبات القانونية في عدم ملائمة القواعد القانونية للأصـناف الحيوانيـة المتنقلة فحسب، وإنما تتعداها إلى الأنظمة البيئية ECOSYSTEMES[2] التي تطـرح مـشكلا فـي حمايتها، خاصة إذا كانت تمتد عبر اختصاص إقليمي لعدة دول، كالبحار والمحيطات والبحيرات والأنهار الدولية والهواء والفضاء الخارجي[3]، لأن أي تدهور يتعرض له وسط ما فـي دولـة معينة يؤثر على كل النظام البيئي المتواجد عبر عدة دول.

ويشير جانب من الفقه إلى أن الرهانات المرتبطة بالقانون الدولي للبيئة، لا تنحصر فقط في خصوصيات القانون الدولي العام المتمثلة في السيادة والتحفظات، بل هي أكثر تعقيـدا فـي الواقع لأنها ترتبط بسلطات وقدرات ورغبات كل من: الهيئات العلمية والتقنيـين والـصناعيين والسلطات الحكومية والسلطات الإدارية المحلية والمنظمـات العالميـة والمنظمـات الإقليميـة والمنظمات غير الحكومية، والتأثيرات الاقتصادية والمالية[4]، الأمر الذي يجعل إيجـاد قواعـد دولية موحدة أو نظاما دوليا خاصا يحكم هذه الأنظمة البيئية معقدا ويحتاج إلى مزيد من الجهـد والوقت، وبذلك تظل غالبية القواعد الدولية للبيئة الحالية تنظيمات مقصورة على علاقات الجوار في معاهدات ثنائية أو إقليمية. كما أن مفهوم المسؤولية الدولية الناتجة عن الأضرار البيئية لـم يعرف نظاما محددا قائما بذاته، بل تتم غالبا الإحالة فيه على قواعد المـسؤولية التقليديـة فـي القانون الدولي العام أو الالتزام باتخاذ الحذر[5].

بفعل تحول اهتمام منهجية حماية البيئة من الحماية الفردية للعنصر الطبيعي إلى حمايـة الوسط والنظام البيئي والعلاقات الإيكولوجية، نحاول البحث عن التكييف القانوني لهذه الأبعـاد الجديدة.

---

[1]-.A. Kiss *Droit international de l'environnement*, Édition Pedone, Paris, 1989, Pp. 105-132.

[2]- A.kiss, *droit international, la qualification juridique des éléments de l'environnement en doit international*, (sous la direction) l'écologie et la loi, Pp., 172-175.

[3]- Patrick Daillier, Op. Cit. pp., 1041-1170.

[4] - Jean- Marc LaVieille, *droit international de l'environnement*, ellipses, Paris, 1998.pp.41-48.

[5]- Patrick daillier & Alain pellet, Op. Cit. Pp., 749-752.

المطلب الرابع: التأطير القانوني للعلاقات الإيكولوجية

نتيجة لأهمية المحافظة على الأنظمة البيئية باعتبارها أسلوبا حديثا للمحافظة على مختلف العناصر البيئة، لا تزال قوانين حماية البيئة تطور جملة من القواعد الجديدة التي تركز على المحافظة على النظام البيئي كوسط تعيش فيه العناصر الطبيعية، عوض التركيز على حماية هذه العناصر بطريقة منفصلة ومشتتة. وقد شمل هذا الاهتمام البحث عن كيفية استيعاب القواعد البيئية للمسارات الإيكولوجية (الفرع الأول)، والبحث عن الطرق القانونية الكفيلة بضمان حماية قانونية لهذه المسارات الإيكولوجية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مدى استيعاب القواعد البيئية للعلاقات الإيكولوجية

يعد توجه قوانين حماية البيئة نحو استيعاب الأنظمة البيئية والعلاقات الإيكولوجية والتداخلات التي تحدث بين مختلف العناصر الطبيعية الحية وغير الحية تحولا عميقا في الفلسفة الحمائية للبيئة نتيجة لقصور نظام الحماية الانفرادية والقطاعية للعناصر الطبيعية لأنها لا تأخذ في الحسبان إلا حماية العلاقات الإيكولوجية القائمة بين العناصر الطبيعية والوسط. وبذلك يعد هذا الطرح الجديد أكثر شمولية لأنه يتضمن حماية العناصر الطبيعية الحية وغير الحية، والوسط الطبيعي الملائم لاستمراريتها وبقائها، وكذا العلاقات الإيكولوجية اللازمة لبقائها.

تبلور هذا التحول نتيجة لتطور علم الإيكولوجيا الذي توصل إلى أن المحافظة على البيئة أو العناصر البيئية لا يتأتى إلا من خلال المحافظة على النظام البيئي والمسارات الإيكولوجية، ومراعاة قوانينها ووتيرتها ودوراتها بما في ذلك كل التبادلات الفيزيائية والكيميائية والطاقوية والبيولوجية التي تحويها[1].

مسايرة منه لهذا التطور تضمن قانون البيئة 03-10 أحكاما تتعلق بتأطير النظام البيئي والذي اعتبره: مجموعة ديناميكية مشكلة من أصناف النباتات والحيوانات وأعضاء مميزة وبيئتها غير الحية، والتي حسب تفاعلها تشكل وحدة وظيفية[2]. كما استخدم المشرع مجموعة من المصطلحات تتضمن تأطير العلاقات الإيكولوجية، من خلال النص على حماية الطبيعة

[1]- Eric Naim- Gesbert, *les dimensions scientifiques de droit de l'environnement, contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Vub presse, Bruxelles, 1999. p. 358.

[2] – المادة 6/4 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

والمحافظة على السلالات الحيوانية والنباتية في مواضعها، والإبقاء على التوازنات البيولوجية والأنظمة البيئية[1].

كما تضن قانون الصيد أحكاما تتعلق بالمحافظة على الثروة القنصية من خلال المحافظة على المحيط والأصناف ومواطنها[2] والمحميات[3]، ومنع تخريب الوسط الخاص بالفصائل الحيوانية والنباتية أو تعكيره أو تدهوره[4].

وكرست قواعد تهيئة الإقليم حماية الفضاءات والمجموعات الهشة ايكولوجيا واقتصاديا وتثمينها[5]، والتي من بينها المناطق الجبلية والتي تعرف بأنها فضاءات مشكلة من سلاسل و/ أو كتل جبلية والتي استفردت بقانون خاص[6].

وركزت السياسة الوطنية للمحافظة على المياه والموارد المائية على تفضيل أسلوب التدخل على مستوى شمولي من خلال تقسيم التراب الوطني إلى وحدات هيدروغرافية طبيعية، تسمى بالأحواض الهيدروغرافية bassins versant يتم ضمنها تصور الإطار الشمولي لسبل المحافظة النوعية والكمية على الموارد المائية وضمانها[7].

ومنح قانون الصحة النباتية سلطة الصحة النباتية صلاحية تحديد المناطق أو النواحي المصابة بأجسام ضارة والتي تنطوي على خطر شامل، وضمن هذا المجال أو الفضاء تحدد السلطة النباتية وتقترح تنفيذ التدابير اللازمة لاتقاء انتشارها، وحماية المناطق والنواحي السليمة[8].

إلا أن هذا الاهتمام الحديث للتشريعات البيئية بالمعالجة الشمولية للمشاكل البيئية على مستوى النظام البيئي لا يزال في مراحله الأولى، ذلك أن الفقه يعتبر أن المعالجة القانونية البحتة للعلاقات الإيكولوجية داخل الفضاء أو النظام البيئي الواحد لا تنظم بالضرورة العلاقة الفيزيائية والبيولوجية بين مختلف العناصر، ذلك لأن ضبط العلاقات التبادلية المعقدة بين مختلف السلالات

---

1 – المادة 11 من قانون 03–10 السابق.

2 – المادة 73 من قانون 04–07 المؤرخ في 14 غشت 2004، المتعلق بالصيد.

3 – المادة 74 من قانون 04–07 المتعلق بالصيد.

4 – المادة 4/40 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة.

5– المادة 7/4 من قانون 01–20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

6 –المادة 02 من قانون 04–03 المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة. ج.ر. عدد: 2004/41.

7 – المادة 64 من قانون 05–12 المتعلق بالمياه والمادة 130 من قانون 83–17 المتعلق بالمياه الملغى بموجب النص السابق.

8 – المادة 28 من قانون 87–17 المتعلق بالصحة النباتية.

والعناصر الطبيعية يستحيل حصرها من الناحية القانونية وبذلك يظل هذا التأطير الشمولي مسألة علمية بحتة[1]، لأن مضمون القانون يتمحور حول تنظيم العلاقات بين الأفراد، وليس بين الأفراد والطبيعة، والتي يعد فيها الإنسان النواة المركزية لحقيقة الكون anthropocentrique[2]، كما أن القانون حتى عندما يتدخل لتنظيم مجال من مجالات الطبيعة أو العناصر الطبيعية فإن الهدف منها هو مراعاة مصالح الأفراد[3].

وإضافة إلى صعوبة المعالجة القانونية لجوهر العلاقات الإيكولوجية، تصطدم محاولة تجسيد الاعتراف القانوني بالعلاقات الإيكولوجية بنمط تسيير قانوني وإداري غير ملائم يقوم على أساس توزيع الصلاحيات البيئية وفق التقطيع الإداري للجماعات المحلية، ووفق توزيع الصلاحيات المرتبطة بتسيير مختلف العناصر الطبيعية الذي يؤول إلى مجموعة من المصالح القطاعية اللاممركزة، كمصالح المياه، والغابات، والفلاحة، والبيئة، والسياحة، والمناجم على المستوى الداخلي.

وعلى المستوى الدولي يتم تقسيم الأنظمة البيئية الدولية على أساس المجالات السيادية الوطنية والمجالات الدولية بالنسبة للأنظمة البيئية الدولية، واللذين لا يلاءمان امتدد وشمولية بعض الأنظمة البيئية.

يصعب تجسيد هذه المعالجة القانونية الشمولية وما تتضمنه من مفاهيم التنوع البيولوجي والنظام البيئي والمحافظة على المساكن والمواضع والمسارات الإيكولوجية لأنه ليس لها أي وجود قانوني، ذلك أن الفقه يعتبر بأنه رغم التصريح القانوني بتنظيم العلاقات الإيكولوجية فإن قانون حماية البيئة يكتفي بتنظيم العناصر المادية التي يتألف منها النظام البيئي، مثل الهواء والتربة والماء والحيوان والنبات[4]، لأن التقسيم المجالي وتوزيع الصلاحيات لا زال يقوم في جزء كبير منه وفق النظرة الانفرادية للعناصر الطبيعية.

وعلى الرغم من التجديد أو الثورة التي أحدثتها مفاهيم حماية الأوساط والمواطن أو الأنظمة البيئية على الفلسفة الحمائية للبيئة، والتي أصبحت تتجه نحو الشمولية، إلا أن الفقه يعتبر أن هذا الأسلوب الذي يوحي بالشمولية ثبت علميا أنه لا يمثل فعلا الإطار الشمولي الحقيقي في علم الإيكولوجيا، ذلك أن العزل أو التحديد النظري لعلم الإيكولوجيا للأنظمة البيئية، يعبر عن

1 - Eric Naim- Gesbert, *les dimensions…*, op. Cit. p.396.
2 - Cyril de Klemm, *la conservation de la diversité biologique: obligations des états et devoirs des citoyens*. RJ.E. n° 4-1989. p. 399.
3 - Cyril de Klemm, op. Cit. p.400.
4 - Cyril de Klemm, *la conservation*… op. Cit. p.400.

منهج شائع في كل العلوم لغرض التدقيق الدراسي، كالنظام الشمسي مثلا، ولذلك يعتبر أن هذا النظام البيئي كوحدة لدراسة المسارات الايكولوجية، ما هو إلا بناء نظري من أجل وصف حالة خاصة للنظام الطبيعي، وهو بذلك لا يشكل في حد ذاته إطارا شموليا للبيئة[1]، وبالرغم من ذلك يظل النظام البيئي عمليا الوحدة القياسية الشمولية في علم الإيكولوجيا في الوقت الراهن.

يتطلب تصحيح هذا الاختلال الناجم عن صعوبة استيعاب الإطار الشمولي للأوساط البيئية والعلاقات الإيكولوجية القيام بتنسيق دقيق بين مختلف المصالح لتوحيد طريقة التدخل لحماية الأنظمة البيئية والأوساط الطبيعية المتجانسة، وهو ما يمكن تحقيقه في ظل التحول الجديد لتوزيع الإقليم على أساس نظام الجهات أو الأحواض الهيدروغرافية[2].

الفرع الثاني: الطرق القانونية المعتمدة لحماية المسارات الايكولوجية

بالرغم من إمكانية إنكار وجود اعتبار قانوني واضح لتأطير العلاقات الإيكولوجية داخل النظام البيئي الواحد، إلا أنه لا يمكن إنكار بعض التحولات في التفكير القانوني لتنظيم العلاقات الإيكولوجية من خلال دمج المسار التقني والعلمي مع المسار الإداري والقانوني، مثال إدراج دراسة مدى التأثير على البيئة في المسار التقريري[3] لقبول المشاريع الملوثة، والتي تتضمن دراسة مختلف المسارات الإيكولوجية وتأثير النشاط المزمع القيام به على التوازن الإيكولوجي لمختلف العناصر المكونة للنظام البيئي. لذلك يمكن اعتبار أن اهتمام القانون بالعلاقات الإيكولوجية لا يمكن أن يتم إلا عبر تطوير وتنمية وتوسيع مجال تدخل الدراسات التقنية والعلمية للتوازنات الطبيعية.

باعتبار أن العلاقات الإيكولوجية بين مختلف العناصر وتفاعلاتها تعد علاقات ذات طابع علمي وتقني محض، فإن العلوم القانونية لوحدها باعتبارها علوم اجتماعية لا يمكن أن تأطرها. وبذلك فإن الشرط الأساسي لنجاح احتضان القانون لقواعد حمائية فعالة للمسارات الايكولوجية، يتم من خلال إعطاء مجالات أوسع للقواعد التقنية وللخبرة في حصر الخلل الواقع بين مختلف العناصر البيئية وأسبابه وطرق علاجه.

---

[1] - Eric Naim- Gesbert, op. Cit. p. 409.

[2] – هناك محاولات أو تعديلات جديدة تخص تحديث أساليب التسيير الإداري التقليدية التي لم تعد تتماشى مع خصوصية امتداد الأوساط الطبيعية من خلال إنشاء الأحواض الهيدروغرافية،و التخطيط البيئي الجهوي.

[3] – تسمح دراسة مدى التأثير على البيئة في توحيد رؤى مختلف المصالح القطاعية المتدخلة في الوسط بإبداء آرائها وملاحظاتها حول المشروع المزمع إنشائه، وبذلك فهي تشكل أداة لتوحيد وتنسيق فعالة بين مختلف المصالح اللاممركزة.

يتجسد التدخل العلمي لحماية المسارات الايكولوجية في أسلوبين: يقوم الأسلوب الأول على وضع جملة من القواعد ذات الطابع الوقائي لتفادي وقوع إضرار جسيم أو خطير بالعلاقات الايكولوجية. ويتجسد الأسلوب الوقائي في الدراسات العلمية للعلاقات الايكولوجية[1] والتي تندرج ضمن المسار الإداري التقريري، والتي أصبحت لازمة ولا يمكن إغفال جديتها وأهميتها على منح قرار ترخيص استغلال المنشآت المصنفة، ذلك أنه إذا بني قرار الترخيص على دراسات غير جادة أو ناقصة؛ أي لم تهتم بصورة معمقة بالعلاقات الإيكولوجية القائمة، فإنه يمكن أن يكون محل إلغاء[2]، وبذلك يمكن القول أن هناك حماية قضائية للعلاقات الإيكولوجية من خلال اشتراط الجدية في دراسة مدى التأثير على البيئة.

ويقوم الأسلوب الثاني على أساس تدخلي لمحاولة إصلاح أو إعادة الحال إلى ما كان عليه أو تركيب وسط بيئي يقارب في تشكله التكوين الطبيعي الذي تعرض للتلوث أو التلف.

إلى جانب تأثير التكييف القانوني لمختلف العناصر الطبيعية في احتضانها من قبل القانون وحمايتها، فإن القواعد الإجرائية الحالية تؤثر في سير النزاع البيئي وتطرح تساؤلات جوهرية حول مدى ملائمتها للنزاع البيئي المتعلق بالأضرار الإيكولوجية الخالصة.

---

[1] – يشمل الأسلوب الوقائي لحماية وصيانة العلاقات والمسارات الايكولوجية في التشريع الوطني مجموعة من الآليات، من بينها دراسة مدى التأثير في البيئة ودراسة الخطر، ودراسة موجز التأثير في البيئة، ودراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية.

[2] – يمكن مراجعة شروط رقابة القاضي الإداري على دراسة مدى التأثير في البيئة، من خلال الجزء الأول من هذا البحث.

المبحث الثاني: مدى ملائمة القواعد الإجرائية للنزاع البيئي

يكتسي فحص النزاع في جانبه الإجرائي أهمية بالغة لأنه يحدد مصير النزاع البيئي المعــروض أمام القضاء، الأمر الذي يستوجب بيان القواعد الإجرائية ومدى ملائمتها للنزاع البيئـــي، مـــن خلال عرض قواعد الاختصاص المادي والمكاني, والمسائل الأولية والتدخل في النزاع والأعمال المادية (المطلب الأول)، وقبول الدعوى من خلال مناقشة الشروط المتعلقة بالأطراف من صـــفة وأهلية ومصلحة (المطلب الثاني).

ولما كانت الأسس الحالية التي تقوم عليها المسؤولية المدنيـــة لا تـــأطر ولا تحمـــي إلا الأضرار البيئية التي تمس بالمصالح المرتبطة بالملكية، استوجب الأمر البحث عن أسباب عـــدم اهتمام قواعد المسؤولية المدنية بالضرر الإيكولوجي الخالص (المطلب الثالث)، و لتفعيـــل دور قواعد المسؤولية المدنية في حماية البيئة استدعى الأمر البحث عن تبرير للاعتراف التـــشريعي والقضائي بالضرر الإيكولوجي (المطلب الرابع).

المطلب الأول: النزاع البيئي وقواعد الاختصاص

حتى يتسنى للمحاكم النظر في موضوع نزاع ما ينبغي أن يستجيب هذا النزاع للقواعد الإجرائية التي يحددها القانون، والمتعلقة بمدى ملائمة قواعد الاختصاص المادي والمكاني لاحتضان النزاع البيئي (الفرع الأول). ولما كان مضمون النزاع البيئي يمتاز بالتشعب فإنه غالبا ما يثير مسائل أولية عديدة (الفرع الثاني)، وبما أن الضرر الإيكولوجي ضرر عام يصيب الأوساط الطبيعية التي لا مالك لها، فقد يثير شهية العديد من الأشخاص لمطالبة بالتعويض، الأمر استوجب التفكير في الحد من ظاهرة تضخم الدعاوى القضائية المرتبطة بالنزاع البيئي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تطبيق قواعد الاختصاص على النزاع البيئي

يثير مضمون النزاع البيئي المعروض أمام القضاء مسائل قانونية متعددة تعكس تنوع القواعد المنظمة للنشاط الملوث ولآثاره، الأمر الذي يؤدي إلى تداخل القواعد المنظمة لموضوع النزاع الواحد، فنجد بعضها يتعلق بقواعد القانون العام مثل التراخيص، أو القانون الخاص مثل حق الملكية أو التجارة أو الصناعة، أو حتى قواعد القانون الدولي[1].

ونظرا لما يتميز به النزاع البيئي من طابع مركب ومتداخل، فإن ذلك يمنح خيارات متنوعة للمدعي في كثير من الحالات لعرض النزاع البيئي على القضاء المدني أو الجزائي أو الإداري.

فإذا أخذنا على سبيل المثال حالة تلويث أحدثتها إحدى المنشآت المصنفة لمجرى مائي, فإن المتضررين من هذا الحادث لهم الخيار في اللجوء إلى القضاء المدني لطلب التعويض على أساس مضار الجوار التي أحدثتها المنشأة, كما يمكن لهم اللجوء إلى القضاء الجزائي وذلك برفع شكوى عن طريق النيابة العامة، أو التأسيس كطرف مدني أمام قاضي التحقيق للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم وكذا تطبيق العقوبات الخاصة بجرائم تلويث المياه، كما يمكن لهم اللجوء إلى القضاء الإداري إذا استطاعوا إثبات عدم اتخاذ الإدارة للتدابير الكافية للحد من التلوث ضمن ترخيص الاستغلال.

---

[1] - Jurisclasseur, contentieux civil, fasc. 1010, 8-1997.ero/24 (j) p, 3.

فهذه التأويلات المتاحة للمدعي في تحديد الجهة القضائية تؤدي إلى التلاعب بالقواعد الخاصة بقبول الدعوى، خاصة فيما يتعلق بمهل الإدعاء والاختصاص المادي (أولا)، والاختصاص المكاني (ثانيا)، وبالتقادم (ثالثا).

أولا: الاختصاص المادي

يتم تناول الاختصاص المادي من حيث الشكل (1)، ومن حيث الموضوع (2).

1- في الشكل

يقوم الاختصاص القضائي في الجزائر على مبدأ دستوري يكرس الفصل بين القضاء العادي والقضاء الإداري. ومن حيث الشكل يعد توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري من النظام العام، إذ يمكن للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه وبمعزل عن طلب الأطراف.

ونظرا للطابع المتنوع للقواعد التي تضبط تسيير النشاطات الملوثة وآثارها، فإن احتمال اختصاص الجهات القضائية قد يكون متعددا، إذ يمكن إثارة موضوع النزاع البيئي أمام القضاء المدني للادعاء بإصلاح الأضرار الناشئة عن نشاط مشروع أو غير مشروع، يضر بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالمصالح الخاصة للفرد أو يلحق أضرارا بالوسط الطبيعي. كما يمكن أن يكون الفعل نفسه من اختصاص المحاكم الجزائية إذا كان فعل التلويث يشكل جريمة معاقب عليها في قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة، أو في الأحكام الجزائية لمختلف القوانين الفرعية مثل قانون المياه، الغابات، الصحة، التهيئة العمرانية... الخ. ويمكن إثارة مسؤولية الإدارة عن حالات التلوث إذا لم تتخذ مثلا التدابير اللازمة لاتقاء التلوث كإغفال جوهري في تطبيق تدابير الاحتياط المنصوص عليها قانونا لتفادي وقوع حالات التلوث، كما أنه يمكن التعرض لقرارات الإدارة المتعلقة بالترخيص لاستغلال نشاطات ملوثة إذا جاءت مخالفة للشروط القانونية.

ومن ناحية أخرى يمكن إثارة اختصاص القضاء الاجتماعي، من خلال تدخل النقابات العمالية للدفاع عن الحقوق المادية والمعنوية للعمال، مثل تحسين إطار العمل ونوعية الحياة داخل أماكن العمل والتي قد تتعرض إلى مختلف مظاهر التلوث من ضجيج، إشعاع، غبار...الخ,

ويمكن إثارة النزاع البيئي أمام الغرف التجارية طبقا للمادة 2/18 من قانون 90-22 المتعلق بالسجل التجاري، والتي تنص على أن: "التاجر لا يحد في اختياراته أو أهدافه ولا في

تبديل نشاطه أو مكان ممارسته إلا بإجراءات الإعلانات القانونية مع مراعاة الأحكام التقنية التي تخص الأنشطة الخطرة وغير الصحية والمضرة..."[1].

كما يمكن أن تعرف الغرف التجارية تنازع الاختصاص المتعلق بالنزاع البيئي، إذ فصل القضاء الفرنسي في إحدى السوابق الخاصة بالنزاع البيئي الناتج عن مضار الجوار بين شركتين تجاريتين، نازعت الشركة G اختصاص الغرفة التجارية وادعت بأن الأضـرار الناجمـة عـن مضار الجوار، من اختصاص القضاء المدني، وبذلك لا يحق لقضاء الاستعجال التجاري النظر في القضية. إلا أن المحكمة أجابت:" أن الأمر يتعلق بنزاع بين شـركتين تجـاريتين واللتـين تتنازعان حول ظروف استغلال موقع تجاري، ومنه يمكن إثارة ضرر تجاري، كما أنـه تعـد تجارية بالنظر إلى اللواحق والالتزامات التي يمكن أن تنشأ على عاتق التاجر جراء جنحـة أو شبه جنحة، أو بصورة عامة نتيجة لقواعد المسؤولية المدنية، وإضافة إلى ذلك فإن التقـصير (manquement)الذي ينسب إلى المؤسسة ،, يلحق بالضرورة برابطـة مباشـرة وآنيـة نتيجـة لممارستها لنشاطها التجاري[2]".

1 – المادة 18 / 2 من القانون 90– 22 المؤرخ في 18 غشت 1990، والمتعلق بالسجل التجاري. ج.ر. عدد: 36 / 1990.
يمكن للهيئات المحلية معارضة إقامة النشاطات الملوثة أو الضارة بالمياه ضمن نطاقات حماية المياه، أو أن تطلب تغيير مكان ممارسـة النشاط إذا كان قائما، دون أن تعني ممارسة الجماعات المحلية لسلطاتها الضبطية من حماية مياه الشرب الواقعة ضمن النطاق الحمائي" تعديل أو سحب الصفة القانونية للتاجر التي اكتسبها من قبل (المادة 18/ 3 من قانون 90 –22 المتعلق بالسجل التجاري)، لأن مركـز السجل التجاري هو الذي يتولى الفصل في هذه المسألة بعد تبليغه من قبل الهيئات الإدارية المختصة.
وتبعا لأي إجراء يتخذ من قبل القضاء أو السلطات الإدارية المعنية، يتم تبليغ المركز الوطني للسجل التجـاري بجميـع القـرارات أو المعلومات التي يمكن أن ينجر عنها تعديلات أو يترتب عنها منع من صفة التاجر(المادة الأولى من المرسوم التنفيـذي رقـم 2000 – 318 المؤرخ في 19 أكتوبر سنة 2000، يحدد كيفيات تبليغ المركز الوطني للسجل التجاري من الجهات القضائية والسلطات الإداريـة المعنية بجميع القرارات أو المعلومات التي يمكن أن تنجر عنها تعديلات أو يترتب عليها منـع مـن صـفة التـاجر.ج. ر. عـدد:61 /2000)، تتعلق القرارات التي يجب تبليغها إلى المركز الوطني للسجل التجاري بالتراخيص التي سحبتها السلطات الإدارية المختـصة للمنشآت المصنفة التي تمارس نشاطا تجاريا أو حرفيا. (المادة الثالثة (3) من المرسوم التنفيذي رقم 2000–318)
ترسل القرارات الإدارية المتعلقة بغلق أو وقف المنشآت المصنفة والقاضية بسحب الترخيص بممارسة نشاط أو مهنة في مـدة خمـسة عشر (15) يوما من السلطة التي منحته إلى المديرية العامة للمركز الوطني للسجل التجاري المـادة 5 المرسـوم التنفيـذي الـسابق، وينصرف إجراء التبليغ الذي تقوم به الهيئات الإدارية إلى كل موضوعات التلوث الأخرى مثل تلوث الهواء أو التربـة أو الـضجيج أو الإضرار بالتراث الثقافي.

2 - chambre commerciale de la cour d'Amiens 22 oct. 1996, juris classeur, JC contentieux civil fasc. 1010; p05.

بالرغم من أن المحاكم التجارية لازالت بعيدة عن مضمون النزاع البيئي في الجزائر، إلا أن إثارة تنازع الاختصاص بالنسبة للمحاكم التجارية يمكن أن يتطور بفعل تنامي الوعي لدى الشركات التجارية بأهمية الدفاع عن صورتها البيئية وتحسينها لدى المستهلك[1].

2. في المضمون

يصعب تحديد مضمون النزاع البيئي بدقة وتصنيفه ضمن طوائف أو مجموعات شاملة لعناصر متجانسة، ولكن يمكن الإحاطة بمضمونه من خلال فحص مضمون الطلبات المقدمة من قبل المدعين في النزاع البيئي من جهة، وبالنظر أيضا إلى الجهة القضائية التي تفصل في النزاع البيئي من جهة أخرى.

فإذا حاولنا تصنيف مضمون طلبات المدعي (شخص طبيعي، أو معنوي؛ كالجمعيات والنقابات والإدارات)، يمكن اعتبار أن طلباته تتلخص في طلبات وقائية تدعو إلى تطبيق تدابير احترازية طبقا لمبدأ الاحتياط قبل حدوث الضرر البيئي، وطلبات تدخلية إصلاحية ترفع بعد حدوث الضرر وتهدف إلى إصلاح الأضرار التي تمس بالمصالح المباشرة لأصحاب الحق.

أما مضمون النزاع البيئي بالنظر إلى الجهات القضائية الذي يعرض عليها لفحصه، فإنه يمكن اعتبار أن النزاعات التي تعرض أمام القضاء المدني تهدف مبدئيا إلى إصلاح الأضرار التي تنجم عن النشاطات الملوثة وتمس بحقوق ومصالح الأفراد أو بالمصلحة العامة المتعلقة بالأضرار الإيكولوجية الخالصة، وأما ما يعرض منها على القضاء الجزائي فيكون مضمونه توقيع العقوبات على مرتكبي الجرائم البيئية واتخاذ تدابير أمنية محددة، وإعادة الحال.

وأما القضاء الإداري الذي يوصف بأنه الجهة القضائية التي تحوز القسط الأكبر في تطبيق السياسة البيئية، فإن مضمون النزاع البيئي الذي يعرض أمامه يشمل التعرض للقضايا الوقائية التي تهدف إلى تطبيق مبدأ الاحتياط في حماية البيئة من خلال الرقابة على التراخيص وقرارات الاستغلال، وكذا إثارة مسؤولية الإدارة عن أعمال التلوث.

ثانيا: الاختصاص المكاني

يتحدد الاختصاص المكاني للمحاكم في النزاع البيئي طبقا لقاعدة موطن المدعي عليه[2]، أو طبقا للخيارات الممنوحة للمدعي والتي تمكنه أن يرفع دعواه سواء:

---

[1] – والذي بدوره أيضا لم يبلغ مستوى من الوعي, يؤهله إلى معاقبة المؤسسات غير المحترمة لشروط الإنتاج النظيف، عن طريق الامتناع عن شراء سلعها أو خدماتها, الأمر الذي لا يغذي فعلا النزاع البيئي بين المؤسسات البيئية.

[2] – المادة 8 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري.

– أمام محكمة موطن المدعى عليه،

– أو محكمة مكان وقوع الفعل في دعاوي التعويض عن الضرر الناشئ عن جناية أو جنحة أو مخالفة للمسؤولية التقصيرية،

– وفي دعاوي الأضرار الحاصلة بفعل الإدارة، أمام الجهة القضائية التي وقعت بدائرة اختصاصها تلك الأضرار،

– وفي الدعاوي المرفوعة ضد شركة أمام الجهة التي تقع في دائرة اختصاصها إحدى مؤسساتها[1].

هذه القواعد المتعلقة بالاختصاص المكاني للنزاع البيئي، وإن كان يبدو أنها بسيطة في القضايا الأخرى، إلا أنها في النزاع البيئي تثير بعض التساؤلات الجادة التي ينبغي الإمعان فيها: يجد التساؤل الأول مصدره في طبيعة ظاهرة التلوث وانتشارها غير المحدود، وكذا امتداد العناصر الطبيعية والتي قد تشمل الاختصاص المكاني لأكثر من جهة قضائية، فإذا حاولنا تتبع آثار التلوث التي قد تؤدي إلى إحداث ضرر بملك الغير، قد نجد بعد التحليل العلمي للعلاقة السببية بأن الضرر لم يكن مصدره ملفوظات[2] مؤسسة واحدة وإنما كان نتيجة لاختلاطه سواء في الهواء أو التربة أو الماء مع مكونات أخرى مما أفرز هذا الضرر، فإذا حاولنا تطبيق قاعدة الجهة القضائية التي وقع في دائرة اختصاصها الفعل الضار الناشئ عن جناية أو جنحة أو مخالفة أو مسؤولية تقصيرية، فإنه يصعب تحديد الجهة التي وقع في دائرة اختصاصها الفعل الضار.

كما أنه إذا حاولنا العودة إلى قاعدة الاختصاص المكاني الأصلية والمتعلقة بمحل إقامة المدعي عليه، فإنه ليس من السهل تحديد المدعي عليه لأنه مبدئيا هناك مجموعة من المؤسسات الملوثة التي أنتجت ملفوظاتها هذه المادة الضارة، ويمكن تجاوز هذه الصعوبة بالإدعاء على مسؤول واحد ليتولى بنفسه الرجوع على بقية المسؤولين.

ثالثا: التقادم

لم ينص المشرع الجزائري على نصوص خاصة للتقادم في مجال حماية البيئة، وبذلك تخضع حالات المسؤولية عن التلوث إلى القواعد العامة للتقادم والتي حددها بتقادم دعوى

---

[1] –المادة 9 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري.

[2] – يقصد بالملفوظات كل ما يمكن أن تفرزه المنشأة الملوثة من نفايات غازية أو سائلة أو صلبة، أو اهتزازات أو انبعاثات براقة، أو إشعاعات.

التعويض بانقضاء خمسة عشر(15) سنة من يوم وقوع العمل الضار[1]، وفي الالتزامات العقدية حددها أيضا بخمسة عشر (15) سنة[2].

الفرع الثاني: المسائل الأولية

تتداخل جملة من قواعد القانون العام والخاص لتنظيم سير المنشأة المصنفة منذ كونها مشروع وأثناء سيرها وبعد غلقها. فإبان مرحلة المشروع تتدخل مجموعة من القواعد العامة لفرض احترام الترتيبات العمرانية والصحية والبيئية على صاحب المشروع من خلال رخصة البناء، دراسة مدى التأثير على البيئة، دراسة الأخطار، إضافة إلى بعض المتطلبات المتعلقة ببعض القوانين الخاصة مثل الامتثال لشروط ممارسة النشاط التجاري وقواعد المنافسة.

تمنح الإدارة للملوثين مهلا للامتثال لقواعد الصب ويؤدي ذلك إلى إضعاف حماس المتضرر في إثارة المسؤولية المدنية للملوث، لأن المدعى عليه يمكن يدفع بأنه يمارس نشاطه وفقا للترتيبات التي اشترطتها الإدارة من خلال مختلف الوثائق المتحصل عليها، وأنه في وضع قانوني وليس مسئولا عن الضرر، وفي حالة إثارة الملوث لهذا الدفع يتوقف القاضي المدني عن الفصل في الطلب الجوهري المتعلق بالتعويض لأن القضية تثير مسألة أولية في الدعوى، ويحيلها إلى القضاء الإداري ليفصل في مدى مطابقة النشاط المنشود للشروط القانونية والتنظيمية السارية.

مبدئيا يمكن اعتبار أنه إذا واجه القاضي العادي مسألة تتعلق بتقدير مدى مشروعية قرار ما، فإنه يثير مسالة أولية، ويتوقف عن البث في القضية المعروضة إلى غاية فحص القاضي الإداري تقدير المشروعية[3].

وما يزيد من تعقيد النزاع البيئي هو أن أغلب طلبات التعويض الموجهة ضد منشأة ملوثة، يمكن أن تثار بصددها إجراءات المسائل الأولوية، الأمر الذي يؤدي إلى الإبطاء في الفصل في الدعاوي، وعدم إقبال المتضررين على المطالبة بحقوقهم نتيجة لطول المسار التنازعي.

أما بخصوص إثارة المسائل الأولوية أمام القضاء الجزائي والمتعلقة بتقدير مشروعية القرارات التنظيمية أو تفسيرها، كحالة مخالفة قرار تنظيمي أو فردي متعلق بالتدابير الواجب

[1] – المادة 133 من القانون المدني الجزائري.

[2] – المادة 308 من القانون المدني الجزائري.

[3]– v. cass. 3° civ. 31 janv. 1984. Bull. civ. III, n° 24) JC contentieux civil, fasc. 1010, p. 06.

اتخاذها من قبل المنشأة، فإنه يمكن للمدعي إذا لاحظ أن هناك أسبابا جدية تدعو إلى الطعن في مشروعية هذه التدابير المنصوص عليها في القرار التنظيمي نظرا لمخالفتها القانون, أن يثير مسألة أولية المتعلقة بمشروعية القرار ليحصل بعد ذلك في الدعوى الأصلية على إدانته.

وحول هذه المسألة فصلت محكمة التنازع الفرنسية في قضية "Avranches"[1]، واعتبرت أنه من المهام الموكلة للقاضي الجزائي أن يفصل في النقاط المتعلقة بتطبيق أو عدم تطبيق العقوبات، وبذلك يحق له في هذا الإطار ليس فقط تفسير القرارات الإدارية، وإنما أيضا تقدير مشروعية القرارات.

ونظرا للتخصص الفني للقواعد المنظمة لسير المنشآت وإجراءاتها، ونقص خبرة القاضي الجزائي في هذا المجال، فإنه من المرجح أن يلجأ إلى التوقف عن الفصل في القضية إلى حين فصل القاضي الإداري في هذه المسألة الأولية.

ومن ناحية أخرى وبفعل تنامي الوعي الإيكولوجي فإن احتمال إدعاء عدد غير محدود من الأفراد أو الجمعيات قضائيا للمطالبة بإصلاح الأضرار البيئية قضائيا، قد يؤدي إلى تضخم الدعاوي الأمر الذي يستدعي التخفيف منها.

الفرع الثالث: الحد من تضخم النزاع الإيكولوجي

لم يعرف النزاع البيئي الخاص بتقرير مسؤولية الملوثين انتعاشا كبيرا، نتيجة لعدم ملائمة الإطار القانوني الحالي لمهمة حماية البيئة، وتدني الوعي البيئي، وإقصاء الحركة الجمعوية من ممارسة حقها في النضال بمختلف أبعاده طيلة الثلاث عشريات الماضية.إلا أن ذلك لا يمنع من حدوث مطالبة كبيرة من قبل من لهم الحق في الإدعاء من دولة ووحداتها وجمعيات وأفراد. يؤدي هذا الوضع إلى نتيجة عكسية فمن غياب تام للنزاع البيئي، إلى تضخم الدعاوي المتعلقة بالدفاع عن العناصر البيئية غير المملوكة لأحد، بفعل إدعاء أكثر من مدعي بالتعويض عن الضرر الإيكولوجي الخالص نظرا لتعلق موضوع الطلب القضائي بحماية عناصر غير مملوكة لأحد.

نظريا لا يمكن الحد من مبدأ حرية التقاضي ووضع قيود تفاضلية بين مختلف المدعين الافتراضيين. لأن حق التقاضي يعتبر حقا دستوريا لا يمكن المساس به أو تحديده لأن ذلك يعد

[1] - Trib. Confl D 5/7/1951, Cité par Zeroual Abdelhamid, *les questions préjudicielle devant les juridictions répressives*, ENAL, 1986. p.45.46.

إنكارا للعدالة، لذلك وجب التفكير في حل آخر يفي بغرض الحد من تنازع المطالبين بإصــلاح الضرر الإيكولوجي الخالص.

يعد تحديد هدف الدعوى الموجهة للتعويض عن الضرر الإيكولوجي الخالص من حيــث الشكل المدخل الرئيسي لتخفيف حدة التنافس بين المدعين. إذ تهدف هذه الــدعوى إلــى تــوفير حماية للعنصر الطبيعي ووقف الإضرار به، فالهدف هنا لــيس متعــددا وإن تعــدد افتراضـــا المطالبون به. لذلك يمكن على المستوى الإجرائي اعتبار أن إدعاء أحد المطـــالبين يعــد كافيــا لينوب عن الآخرين بسبب وحدة موضوع الإدعاء، أو أنه يتم قبول دعاويهم مشتركة، أو أن يقبل المدعون اللاحقون في حالة سير الدعوى كأطراف متدخلين[1]، أو إحالة الدعوى بناء على طلب الخصوم[2]، أو ضم القضايا المطروحة في حالة وجود ارتباط بينها من قبل المحكمة أو بناء على طلب الخصوم[3].

ومن حيث الموضوع يمكن أن يؤدي التعويض غير المالي لإصلاح الضرر الإيكولوجي عن طريق إعادة الحال إلى تقليص المدعين. وإذا تم الحكم بمبالغ مالية للتعويض عن الــضرر الإيكولوجي الخالص ينبغي أن تصرف إلى هيئة مختصة للتكفل بإنفاق هذه المبالغ على إعـــادة الحال.

هذين الأساسين المتعلقين بإمكانية تخفيض حدة تنافس المدعين سواء مـــا تعلــق منهـــا بالشكل أو في المضمون، يشكلان نظاما فعالا إذ أنه لا يحفز المطالبين الانتهـــازيين، ويقلــص بالتالي تنافس المدعين، ويبقى في النهاية المدافعين الحقيقيين عن المصلحة الجماعية الإيكولوجية.

المطلب الثاني: شروط قبول الدعوى وأثرها في نظر النزاع البيئي

تمنح سلطة الادعاء أمام القضاء للأشخاص القانونية لضمان احترام حقوقهم ومصالحهم المشروعة، لذلك تحدد القوانين شروطا إجرائية صارمة خاصة بقبول الدعوى وتتعلــق بالمهــل والإجراءات، بهدف ضبط وتحقيق المساواة بين الأطراف لضمان جدية الإدعاء. ويثير موضوع إخضاع الأضرار الإيكولوجية الخالصة لهذه الإجراءات جملة من الملاحظات، ممـــا يــستدعي إعادة تكييف بعض العناصر الخاصة بشروط قبول الدعوى لاستيعاب الطلبات الخاصة بـــالنزاع البيئي، سواء ما تعلق منها بشروط المصلحة الشخصية للإدعاء بالأضرار الإيكولوجية الخالصة

---

[1] – المادة 81 و 95 من قانون الإجراءات المدنية.

[2] – المواد 90 و 92 من قانون الإجراءات المدنية.

[3] – المواد 91–92 من قانون الإجراءات المدنية.

(الفرع الأول)، أو مدى ملائمة قواعد الإدعاء التقليدية للدفاع عن المصالح الجماعيـــة (الفــرع الثاني).

الفرع الأول: الشروط المتطلبة في المصلحة الشخصية للإدعاء

لا يمكن أن تتحقق فعالية المطالبة القضائية في حماية البيئة، إلا إذا توفرت صفة ثبـــات المصلحة الشخصية في مضمون الإدعاء البيئي والتي ليس من السهل إثباتها(أولا)، كما أنـــه لا يمكن إثبات المصلحة الشخصية في الإدعاء، إلا إذا تحققت إمكانية التقـدير المــادي للمــصلحة المرتبطة بالأضرار الإيكولوجية الخالصة (ثانيا).

أولا: المصلحة الثابتة

تواجه اتخاذ تدابير إدارية أو قضائية إزاء النشاطات الملوثة جملـــة مـــن الـــصعوبات الواقعية تتعلق بإثارة ذرائع المصلحة الاقتصادية والتنمية والتشغيل[1] لعرقلـــة حـــق ممارســـة الإدعاء ضد المؤسسات العمومية الملوثة في الجزائر، ويزيد من تعقيد حق الإدعاء انتشار آثـــار التلوث على مستويات كبيرة، مما لا يحفز المتضررين أنفسهم على رفع دعاويهم.

نظرا لقلة أو حتى ندرة أحكام القضاء الجزائري في المواد البيئية المنشورة فإنه ســـتتم مناقشة الحلول القضائية التي اعتمدها القضاء الفرنسي لقبول الدعاوي التي تقدم بها المتضررون من آثار التلوث.

تقليديا ارتبطت فكرة ثبات المصلحة من حيث الزمان والمكان بحق الملكية, إذ أن صفة المالك هي التي تمنح لصاحبها حق طلب التعويض، وأن مضار الجوار تقليديا لم يكن معترفا بها إلا بالنسبة للملاك[2]، وهو ما كرسه المشرع الجزائري في المادة 674 من القانون المدني بنصها على أن: "الملكية هي حق التمتع والتصرف في الأشياء شرط أن لا يستعمل استعمالا لا تحرمه القوانين والأنظمة"[3]. أخذ المشرع الجزائري بالفكرة التقليدية التي تقوم على أن مضار الجـــوار تقوم بين المالكين أيضا في قوله: "يجب على المالك أن لا يتعسف في استعمال حقه إلى حد يضر

[1] – يفسر هذا التوجه ندرة النزاعات البيئية المعروضة أمام القضاء، والتي غذتها جملة من العوامل والتي مـــن بينهـــا عـــدم اكتمـــال القواعد البيئية، وعدم وضوح حقوق المتضررين في النزاع البيئي، هذا ناهيك عن إغفال كلي ومطلق للإدعاء بحق الدفاع عن الأضرار الإيكولوجية الخالصة.

[2] - Gilles Martin, *le droit à l'environnement: de la responsabilité civile pour fait de pollution au droit de l'environnement*, PPS, 1978. p.61.

[3] – المادة 674 من القانون المدني الجزائري.

بملك الجار...[1]". إلا أن التحول الحالي في ثبات المصلحة، لم يعد يقتصر على العلاقة القائمة بين المالكين بل انتقل إلى" المؤجر" و"الشاغل"[2].

ويعد اشتراط استقرار المصلحة في الزمان والمكان ضمانا لجدية المصلحة المدعى بها، وأن هذا الاستقرار لا يتحدد بالضرورة في حق الملكية، لأن محل اعتبار في الإدعاء ليس حق الملكية ذاته وإنما مضمون هذا الحق، لذلك توصل القضاء الفرنسي إلى اعتبار المصلحة التي تستند إلى استعمال قانوني ثابت لعين (fond)، يمكن أن تكون أساسا لمباشرة حق الإدعاء[3]، وقياسا على ذلك لا يمكن أن تقبل دعوى شخص عابر أو سائح أو متنزه لأنه لا يستطيع إثبات استعمال قانوني ثابت لعين ما. واعتبر القضاء الفرنسي أن المصلحة اللاحقة أو المتعلقة بالعين لا يمكن أن تتصف بالثبات إذ أيدت محكمة النقض الفرنسية رفض محكمة الاستئناف في وجود مصلحة شخصية في دعوى تقدم بها أحد الصيادين والمباشر للدعوى باسمه الخاص بالرغم من انتسابه بصفة نظامية إلى جمعية الصيد وتربية المائيات، بسبب أنه: "لم يستطع أن يبرر وجود ضرر شخصي، وذلك بالرغم من أنه عضو في الجمعية ويحوز جزءا أو قسطا من حق ممارسة الصيد, ولكنه ليس حاملا لحق الصيد"[4].

هذا القرار يبين لنا جليا اهتمام القاضي بوضعية الطاعن, والذي لا يمكن أن تنفي عنه وقوع ضرر شخصي لأنه يدفع حقوق الاشتراك في الجمعية مقابل مزاولته لهوايته التي يرغب فيها، إلا أنه رغم هذا لم يعتبر القضاء بأن المصلحة ثابتة لأن شرط الثبات في المصلحة يتحقق من خلال إثبات الطاعن ارتباطه بالعين محل التلويث التي هي النهر كأن يكون مستأجرا لجزء من النهر.

وإن كان الفقه يعتبر بأن اشتراط القضاء ثبات المصلحة بهذه الكيفية يعد نتاجا منطقيا للقيود المفروضة على الضحايا، لاستبعاد المصالح غير الواضحة أو المتماسكة أو المبعثرة[5]، فإنه لا يمكن إغفال الآثار السلبية التي يتسبب فيها شرط "ثبات المصلحة وارتباطه بالعين" على حماية العناصر البيئية التي تخرج بطبيعتها عن التعامل سواء عن طريق التملك أو الحيازة، فإذا طبق هذا الشرط بهذه الصرامة "ارتباط المصلحة بالعين" يعني من جهة استبعاد قبول محل الدعاوي التي يمكن أن توجه لحماية الأضرار الإيكولوجية الخالصة، أي التي تصيب العناصر

---

[1] – المادة 691 من القانون المدني الجزائري.

[2] - Gilles Martin, op. Cit. p. 62.

[3] - Gilles Martin; op. Cit. p.63.

[4] - Cass. Crim. 06 février 1969, J.c.p 1970, op. Cit. p.63.

[5] - Ibid., p.64.

البيئية غير المملوكة لأحد لأنه يستحيل فيها إثبات مصلحة مرتبطة بالعين، ومن جهة أخرى حصر مفهوم التعويض عن التلوث في الأضرار التي تصيب المصالح المتعلقة بعين معينة (ملكية- حيازة)، مع العلم أن هذه الأضرار ما هي إلا نتيجة لتغير الخصائص الفيزيائية للوسط الطبيعي، أي أن التعويض هنا لا يصيب الضرر بصورة مباشرة.

وبذلك فإن هذا الشرط المتعلق بثبات المصلحة يؤدي مبدئيا إلى استبعاد فحص القضاء لكل الدعاوي المتعلقة بالتعويض عن الأضرار البيئية الخالصة.

ولقبول الدعوى في النزاع البيئي فإن ثبات المصلحة ليست هي الشرط الوحيد، إذ يشترط أيضا أن تكون هذه المصلحة مادية أو قابلة للتقويم المادي.

ثانيا: المصلحة المادية

لا يقصد بالمصلحة المادية المنفعة الاقتصادية المرتبطة باستغلال مربح لملك أو شيء فقط، وإنما ترتبط أيضا بمصلحة صاحب الترخيص المتعلقة بهذا الملك أو الشيء، لأن المصلحة مرتبطة بالضرر الواقع، فإذا تعلقت المصلحة المادية مثلا بأضرار لحقت بملك غير مستغل أو مستثمر، فإنه يصعب تقدير الضرر اللاحق بهذا الملك لأنه غير منتج.

ولذلك فالمصلحة المعتبرة قضاء هي المصلحة المرتبطة بالعين والتي يمكن تقويمها بالمال, وعلى الرغم من ذلك فقد قبل القضاء الدعاوي المؤسسة على منفعة شخصية ذات طابع أدبي محض[1]، إلا أن هذا القبول بالمصلحة الأدبية مقابل تشدد القضاء في ربط المصلحة بالعين، يعتبره الفقه تناقضا صارخا، لأن ذلك يؤدي إلى خلط بين المصلحة المرتبطة بالضرر المعنوي والذي يعد لصيقا بالشخص وليس بالعين، والوصف الصحيح يقتضي اعتبار أن مالك العين الذي يطلب التعويض عن الضرر المعنوي الذي أصابه، إنما يتعلق بإثارته مصلحة مادية ملموسة تتعلق بضياع حقوقه التي لها علاقة بالعين[2].

تؤدي الشروط المتطلبة في المصلحة والمتمثلة من جهة في ثبات المصلحة وارتباطها بالعين، والمصلحة المادية وارتباط المنفعة الشخصية بالعين من جهة أخرى، إلى إقصاء كل الدعاوي التي لا يكون محل الإدعاء فيها حقوق شخصية مباشرة. يشمل هذا الإقصاء المضار الكبرى الحاصلة للبيئة والتي لا يمكن أن يتحقق فيها هذان الشرطان، وبذلك يرفض القضاء كل

---

[1] - Décision du T.G.I. De Belfort 1966, op. Cit. Gilles, p.65.

تم من خلال هذا القرار الحكم بتعويض 1000 فرنك فرنسي لأعضاء شركات الصيد المدعية بسبب ما فيها من المتعة التي كانوا يأملون الحصول عليها من خلال انضمامهم لها.

[2] - Gilles Martin, op. Cit. p. 66.

الدعاوي التي تهدف إلى حماية العناصر الطبيعية الخارجة عن التملك من الأضرار التي تصيبها.

ويعتبر الفقيه جيل مرتان Gilles martin بأن المصلحة توجد بالنسبة للمدعين حتى في الحالات التي تصيب العناصر الطبيعية ولا تتعلق بالضرورة بملك بعينه، إلا أن هذه المصلحة ينقصها نوع من القيمة القانونية، ونتحول بصدد هذا الشرط من مناقشة النتيجة المتوقعة من الدعوى إلى الوسائل القانونية المعتمدة لتحقيق وضمان نجاح الدعوى، والتصريح بعدم قبول الدعوى في حالة الأضرار الإيكولوجية الخالصة بسبب أن المصلحة التي يهدف الطالب لحمايتها تفتقد إلى القيمة القانونية, هو تصريح بغياب القانون[1].

هذا التراوح بين اعتبار القضاء بأن المصلحة متوفرة في الضرر الأدبي المرتبط بالشخص والضرر المرتبط بالعين، يدفعنا إلى موافقة الطرح الذي يقضي بأن القضاء لم يركز أو يستند في فحصه للمصلحة المترتبة عن الأضرار الإيكولوجية إلى مهمة حماية البيئة كهدف محوري, وإنما راع في كلتا الحالتين وضعية ومصالح المدعي أكان شخصا خاصا أم عاما ومن خلال إعمال حقوقه الشخصية، والتي يمكن أن تتوافق مع المصالح البيئية[2] في بعض الحالات، وإذا لم تتوافق أهداف حماية البيئة مع حماية المصالح الشخصية فإنه يتعذر ضمان توفير حماية قضائية للعناصر الطبيعية محل الانتهاك.

الفرع الثاني: الشروط المتطلبة للدفاع عن المصلحة الجماعية

يعد استخدام وسيلة الدفاع عن المصالح الجماعية الوسيلة الأنسب للدفاع عن الأضرار التي تصيب الأملاك البيئية غير المملوكة لأحد، إلا أن هذه الوسيلة تواجهها جملة من الصعوبات التي حالت دون اضطلاع الجمعيات البيئية بوظيفتها الأساسية في الدفاع عن البيئة (أولا)، الأمر الذي أدى بالمشرع الجزائري إلى التوسع في مصلحة الإدعاء بالنسبة للجمعيات البيئية من خلال قانون البيئة 03-10 (ثانيا).

أولا: الصعوبات المرتبطة بالدفاع عن المصالح الجماعية

أدت تراكمات إقصاء وتهميش ممارسة حرية وحق التجمع طيلة ثلاث عشريات بعد الاستقلال، إلى تدني كبير في روح المبادرة والتطوع والدفاع عن المصالح البيئية وغيرها. وأثرت هذه الوضعية بصورة مباشرة على الوظيفة التنازعية للجمعيات في مجال حماية البيئة, إذ

1- Gilles Martin, p.67.

2 - J.c. contentieux civil, fasc., 1010, p.08.

يشهد القضاء الجزائري فقرا شديدا للنزاعات البيئية التي تديرها الجمعيات، وهذا على عكس المكانة الهامة التي يحضا بها النزاع البيئي الجمعوي[1] في فرض احترام المحافظة على البيئة في الدول المتقدمة.

وحتى بعد التحول الجذري الذي لحق بحرية التجمع الذي جاء به قانون 90-31 لم تحظ الجمعيات البيئية منذ الاستقلال بأحكام خاصة إلا من خلال قانون 03-10[2]، لذلك لم تتواتر ممارسة عريقة وتراكمية كافية بالنسبة للممارسة القضائية في مجال النزاع الجمعوي في مجال النضال البيئي، ليمدنا القضاء بحلول وإثراء للقواعد الخاصة بالنزاع الجمعوي البيئي، ومن أجل ذلك نستند إلى اجتهادات القضاء الفرنسي في هذا المجال.

يظل عدد القضايا المتعلقة بدعاوي جمعيات بيئية أمام القضاء الجزائري محدودا جدا[3]؛ إذ يتم تداول قضيتين غير منشورتين، أولاهما تتعلق بالدعوى التي باشرتها الجمعية الوطنية لحماية البيئة ومكافحة التلوث بعنابة ضد مؤسسة أسمدال بالحجار، وقضى الحكم الصادر عن محكمة الحجار بتاريخ 1996/05/12 تحت رقم 96/593، بعدم قبول الدعوى في الشكل لانعدام الصفة.

هذا الموقف لم يكن واضحا أو مبررا لأن قانون الجمعيات 90-31 ينص على أن الجمعية تعتبر مؤسسة قانونا منذ تحقق جملة من الإجراءات، الأمر الذي تحقق في الجمعية الوطنية لمكافحة التلوث، ولم تسمح هذه القضية الأولى بتغذية نقاش واسع حول الوظيفة التنازعية للجمعيات البيئية، إذ لم تتم مناقشة المصلحة الجماعية، وثباتها أو صفتها المادية، وكذا حق هذه الجمعية في الإدعاء بحق ليس شخصي، وإنما يتعلق بالدفاع عن عناصر طبيعية غير مملوكة لأحد (تلوث الهواء).

وفي القضية الثانية تأسست جمعية المحافظة على البيئة وترقيتها لولاية تلمسان (ASPEWIT) طرفا مدنيا في حادثة قطع أحد المواطنين لشجرة وسط المدينة لتوسيع فناء

---

[1] –تتمثل الفوارق التي تميز مفهوم المصلحة الجماعية عن مفاهيم أخرى قريبة منها، في أن المصلحة الجماعية التي تدعي بها الجمعيات أمام القضاء لا تعني مجموع المصالح الشخصية لأعضاء التجمع, كما أنه يمكن لمجموعة من الأفراد المتضررين شخصيا الادعاء أمام القضاء من تلقاء أنفسهم أو بواسطة وكيل ينوب عنهم, فالأمر يتعلق هنا بممارسة جماعية لدعاوى فردية.
- Gilles Martin, droit à l'environnement, op. Cit. p.67.

[2] – وذلك على الرغم من أن قانون 83–03 الملغى في المادة 16 منه نص على إصدار مرسوم خاص لتنظيم الجمعيات البيئية إلا أن هذا النص التنظيمي لم يصدر إلى أن ألغي هذا القانون بموجب قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[3] – لم أعثر بحسب إطلاعي المتواضع إلا على قضيتين عرضهما الأستاذ الساسي سقاش في رسالته الموسومة" الجمعيات البيئية في الجزائر ودورها في حماية البيئة", كلية الحقوق جامعة منتوري– قسنطينة– سنة 2000 ص 121–123.

مقهاه, بعد أن تقدمت بلدية تلمسان بشكوى إلى وكيل الجمهورية لدى محكمة تلمسان، وصدر الحكم الابتدائي عن قسم الجنح لمحكمة تلمسان بتاريخ 1998/01/01، والذي قضى على المتهم بأربعة آلاف (4000) دج غرامة نافذة، وفي الدعوى المدنية قبول تأسيس الطرف المدني، وإلزام المدعي عليه بدفع الدينار الرمزي إلى البلدية ومبلغ 10.000دج كتعويض لجمعية المحافظة على البيئة، وبعد استئناف الحكم قضى المجلس بتأييد الحكم، وخفض الغرامة المحكوم بها إلى 1000دج.

تفيدنا هذه القضية الثانية في الجانب الإجرائي بقبول القاضي مصلحة الإدعاء الجماعية للجمعية، دون مناقشة أو تأصيل ضوابط قبول دعوى الجمعيات، كما تفيدنا من ناحية أخرى في كيفية الحكم بالتعويض وهي المسألة التي سنناقشها في عنصر آخر من هذا البحث[1].

ثانيا: مصلحة الإدعاء بالنسبة للجمعيات في قانون 03-10

وسع قانون 03-10 من المجال المخصص للجمعيات البيئية للإدعاء أمام القضاء فيما يتعلق بحق إدعاء الجمعيات, إلى الحد الذي جعلها تقترب من الدفاع عن المصلحة العامة عوض المصلحة الجماعية. فإذا أخذنا على سبيل المثال مضمون الادعاء الذي تطالب به الجمعيات البيئية من خلال التأسيس كطرف مدني، نجد أنه يشمل الادعاء ضد كل الأفعال أو الوقائع التي تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر بالمصالح الجماعية التي تهدف الجمعيات الدفاع عنها، وتشكل هذه الوقائع مخالفة للأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة، وتحسين الإطار المعيشي، وحماية الهواء، والماء والجو والأرض وباطن الأرض، والفضاءات الطبيعية والعمران ومكافحة التلوث[2].

وما يعزز الرؤية المتعلقة بتوسيع قانون البيئة الجديد في المصلحة الجماعية للجمعيات البيئية إلى الحد الذي أصبحت معه في تماس مع المصلحة العامة، هو ما جاءت به المادة 36 من هذا القانون والتي تقضي بأنه يمكن للجمعيات المعتمدة قانونيا رفع دعاوى أمام الجهات القضائية المختصة عن كل مساس بالبيئة حتى في الحالات التي لا تعني الأشخاص المنتسبين إليها بانتظام. وبذلك فصفة إدعاء الجمعيات البيئية باسم أشخاص غير منتسبين إليها بانتظام، يمنح لها إلى حد ما الإدعاء بالحق العام، لأن المصلحة في هذه الحالة ليست جماعية وليست موجهة لحماية المصالح الفردية أو الجماعية لأعضاء التنظيم، من أجل تدارك النقص أو الفراغ الذي

[1] – سيتم التعليق على كيفية التعويض وطريقتها ومقدارها من خلال المبحث الثاني من هذا الفصل، والمعنون بضرورة إعادة النظر في نظام التعويض عن الضرر الإيكولوجي الخالص.

[2] – المادة 37 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

أحدثه إقصاء الجمعيات، ووجود رغبة جامحة في تحويل الجمعيات إلى مراقب يفرض احتـــرام النصوص القانونية قضائيا إلى جانب الإدارة.

وبالرغم من التوسع الذي أحدثه المشرع الجزائري من خلال قانون البيئة الجديــد فـــي مفهوم المصلحة الجماعية التي تدعى بها الجمعيات البيئية والتي أصبحت عند تخوم المــصلحة العامة، إلا أنه يصعب تجسيد هذا التصور في إطار آليات أو إجراءات قضائية واضحة، نتيجــة لغياب اعتراف دستوري أو قانوني بالحق في بيئة نقية.

رغم أهمية توسيع صلاحية التقاضي للجمعيات إلا أن الفقيه جيل مارتـــان G. Martin يعتبر أن تدخل هذه الجمعيات وإن كان مرغوبا فيه، فهو لا يخلو من الخطورة ســـواء بالنـــسبة للنتائج المترتبة عن التأسيس كطرف مدني أو بالنسبة للنظام العقابي بكامله، لأنـــه يـــؤدي إلـــى إضعاف أو انتقاص دور سلطة الدولة في المتابعة، هذا الأثر السلبي للتوسع في الاعتراف بحـــق الإدعاء المدني للتنظيمات الخاصة دفع بالقضاء الفرنسي إلى اعتماد الصرامة في قبول الدعاوي التي تثيرها الجمعيات والتي تهدف إلى حماية المصلحة الجماعية. وتدعم هذا الموقف القــضائي بخصوصية ظاهرة التلوث باعتبار أن أي تلوث مهما كان مداه يخل بالتوازن الجماعي، وعلـــى هذا الأساس ازداد التخوف من تضخم الطلبات المؤسسة على المصلحة الجماعية[1].

وللحد من تضخم الدعاوي المقدمة من قبل الجمعيات، لجأ القضاء الفرنسي إلـــى تقييـــد ممارسة حق الإدعاء بالمصلحة الجماعية والتي لا تتحقق ولا تكون شخـــصية ومباشـــرة إلا إذا كانت نتاج ضرر يجد مصدره بصورة مباشرة في المخالفة التـــي تمـــس الـــضحية شخـــصيا، والمصلحة الجماعية هي نتاج لضرر جماعي، وبذلك لا تستجيب لهذه الشروط[2]، وما يزيد من تعقيد قبول الدعاوى، هو أن جل الأضرار البيئية هي شاملة وذات طابع جماعي، أي أنها تمـــس عددا غير محدد من الأشخاص، الأمر الذي يطبع الضرر بخصوصيات لا تتلاءم مـــع طبيعـــة المصلحة العامة للجمعية, كما أن غياب اعتراف واضح وصريح بالحق الشخصي في بيئة نقيـــة بصورة قانونية واضحة، لا يجعل من المصلحة الجماعية في حماية البيئة من أخطـــار التلـــوث مصلحة شخصية. لذلك يعتبر الفقيه M.M.MAZEAUD بأنه ينبغي الاعتراف لأعضاء التجمعات بالمصلحة الشخصية للدفاع عن البيئة وصيانة الثروات الطبيعية[3]".

---

[1] - Gilles Martin, droit à l'environnement, p 68-69.
[2] - IBID, P.69.
[3] - IBID, p.70.

لذلك يعتبر الفقه أن تطور الدعاوي الجماعية لا يتم في إطار المنظومة القانونية الحالية التي توصف بالفردية، إلا بتوسيع فضاء المصالح الشخصية للأفراد[1]، أي من خلال إقرار حقوق شخصية مباشرة متعلقة بحماية البيئة للأفراد, حتى يتمكنوا من الإدعاء بها بصورة جماعية.

هذا التخوف الحاصل من إعطاء التنظيمات الاجتماعية صلاحية الدفاع عن المصالح الجماعية التي تتجاوز قدراتها من خلال منحها حق التأسيس كطرف مدني، يبرره خشية تنامي الدعاوي الكيدية ضد المصالح الإستراتيجية للمجتمع كعرقلة توفير الشغل والتنمية الاقتصادية والزراعية، لأن هذه التنظيمات ليست في منأى ومأمن من التأثيرات والضغوط والنزاعات الشخصية لبعض الأفراد أو التجمعات. لذلك استدعى الأمر إعطاء القضاء صلاحية فحص جميع الطلبات المقدمة من قبل الجمعيات البيئية، وتقدير الموازنة بين المصلحة العامة للمجتمع والمصلحة الجماعية الضيقة لأفراد التنظيم التي يمكن اختراقها وتحويلها عن أهدافها الرئيسية.

إلا أن هذا التخوف من حلول الجمعيات محل النيابة العامة في الدفاع عن المصالح العامة للمجتمع، لا يمكن أن يكون مقبولا إلا بخصوص إجراء التأسيس كطرف مدني، لأن هناك هدفا آخرا يمكن أن يسعى التنظيم إلى تحقيقه وهو الحصول على التعويض فقط[2]، كما أن حق الإدعاء قضائيا بالنسبة للجمعيات يشمل في أحيان أخرى الطعن في القرارات الإدارية لفحص مشروعيتها أو مطالبة الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي تسببت فيها.

لذلك لا يمكن أن يكون مبرر حلول التنظيمات الجمعوية محل النيابة العامة سببا كافيا للتقويض المطلق لحق الجمعيات في التقاضي. ويرى الفقه أن اشتراط القضاء للطابع الشخصي والمباشر للضرر وبالتالي المصلحة المرتبطة بهما، ما هو إلا وسيلة لإعمال الفكرة الجوهرية التي تقضي بأن المصالح الجماعية والعامة للمجتمع ليست من صلاحيات الأفراد بذاتهم أو حتى في إطار تجمعاتهم[3].

إذا حاولنا تقييم آثار هذا التضييق نجد أنه يصب في الاتجاه المعاكس للنظام العقابي الفعال، ذلك أن تشديد الخناق على الإدعاء المدني يحرم النيابة العامة من أعوان[4] ينبهونها بوجود خروقات للقواعد الحمائية للبيئة.

---

1 - IBID, p.70.
2 - IBID.P.72.
3 - IBID. P 72.
4 - IBID. P 72.

المطلب الثالث:أسباب عدم الاهتمام بالضرر الإيكولوجي" الخالص"

تشير أغلب التقارير الوطنية المتعاقبة المتعلقة بحماية البيئة[1] إلى حالة تـدهور بيئـي متصاعد الوتيرة وعلى كل المستويات، وبخاصة التـدهور الإيكولـوجي الحاصـل للعناصـر الطبيعية، أي الضرر الإيكولوجي الخالص الذي يعرفه الفقه بأنه الضرر الذي يـصيب الوسـط الطبيعي بمعزل عن أي مصلحة بشرية جسمانية كانت أو مادية[2]. هـذه الوضـعية المتفاقمـة يفترض أنها تسرع الاعتراف بالضرر الإيكولوجي الخالص لإقرار حماية قضائية فعالـة لهـذه الأوساط والعناصر، إلا أن كل ذلك لم يدفع المشرع والقضاء على حد السواء إلى اعتماد قواعد واضحة للاعتراف بالضرر الإيكولوجي الخالص.

يمكننا حصر أسباب هذا التأخير أو التراخي في التجسيد القانوني للضرر الإيكولـوجي ضمن النظام القانوني في الجزائر إلى جملة من التراكمات ذات الطابع الاقتصادي والـسياسي، والتي دفعت إلى إنكار وعدم الاعتراف بالضرر الإيكولوجي (الفرع الأول)، وإلى تطور القواعد والأساليب الحمائية للبيئة ضمن القانون العام على حساب الآليات التي يكفلها القـانون الخـاص (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أثر التراكمات الاقتصادية والسياسية على نفي الضرر الإيكولوجي الخالص

تبنت مختلف البرامج الوطنية في الجزائر بعد الاستقلال تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة، ومن أجل ذلك تم تأطيرها قانونيا وسطرت برامج للتصنيع والعمران وتطوير الزراعـة والخدمات ...الخ، الأمر الذي أحدث انعكاسات سلبية مباشرة على مختلف الأوسـاط الطبيعيـة. ودوم أن يقابل ذلك تأطير وتسيير قانوني للضرر البيئي الناجم عنها –طيلة فترة طويلة–، سواء بتسهيل انطباق قواعد المسؤولية الإدارية والجزائية والمدنية على الآثـار الـسلبية للنـشاطات الاقتصادية أو آليات حمائية للبيئة.

تسببت أنماط التسيير الخاطئة إيكولوجيا وعدم الاعتراف بالفشل لدى السلطات السياسية في تأخير وتماطل في إيجاد الإطار القانوني والتنظيمي والمؤسسي المتعلق بحماية البيئة، وكـذا

---

[1] – التقرير الوطني الأول حول البيئة 1972 بمناسبة التحضير لانعقاد قمة ريو دي جانيرو, ومؤتمر حزب جبهـة التحريـر الـوطني 1985 حول البيئة والمخطط الوطني للتهيئة العمرانية" الجزائر غدا" 1997, والمخطط الوطني لحماية البيئة 1996, والمخطط الـوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة2001...

[2] - Martine Remond-Gouilloud, *réparation du dommage écologique*, Juris-classeur 2, 1992, fasc.1060.p.13.

التأخير الشديد في اعتماد الآليات والأساليب الحديثة لمكافحة التلوث كأدوات التشاور والاتفاق والشراكة ونظام التحفيزات المالية.

وعمق نهج النظام الاقتصادي التدخلي المعتمد طيلة ثلاث عشريات الذي اتسم بملكية الدولة للمنشآت والنشاطات الملوثة، من اعتبار السلطات العامة المسئول الأول وشبه الوحيد عن كل حالات التدهور التي أصابت أغلب العناصر والأوساط الطبيعية أي الأضرار الإيكولوجية في الجزائر. ونظرا للضعف المالي للمؤسسات الاقتصادية العامة(المنشآت الملوثة) واعتمادها بصورة مباشرة على دعم الدولة، فإنه لم يكن مقبولا ماديا تحمل الدولة أيضا تبعات مالية إضافية لإزالة التلوث. هذه الأوضاع الاقتصادية والمالية والإيديولوجية ساهمت كلها في عدم الاعتراف بالضرر الإيكولوجي الخالص، ولم يحدث تحول جذري في اعتماد السياسات وقواعد ومؤسسات بيئية إلا بعد تغير النهج السياسي المتبع.

وبعد تغيير المواقف اتجه المشرع إلى اعتماد سلسلة من القواعد المتعلقة بحماية البيئة، إلا أنه اهتم بتطوير أساليب حمائية في إطار القانون العام وعلى حساب القانون الخاص.

الفرع الثاني: تهميش القانون الخاص في عملية تسيير البيئة

بعد فترة التحول التي شهدتها الجزائر على المستوى السياسي والاقتصادي، وبصورة خاصة بعد نهاية فترة التسعينات[1]، ظهر اهتمام بموضوع حماية البيئة على المستوى السياسي من خلال إدراج سلسلة من البرامج والمخططات الوطنية والمحلية، وكذا من خلال تدعيم الإطار القانوني والمؤسسي لحماية البيئة. وما يمكن ملاحظته على التحديثات التي طرأت على قوانين حماية البيئة هو أنها شملت في أغلبها القانون العام، من خلال تطوير أساليب إدارية وقائية انفرادية وأساليب تشاورية بين الإدارة والملوثين، وقد بلغت هذه القواعد الإدارية للبيئة حدا أصبح بالإمكان القول بأن القواعد الحمائية للبيئة تتعلق بالقانون الإداري للبيئة بامتياز.

ونتيجة لذلك فإن نصيب القواعد الخاصة في حماية البيئة ظل محصورا، ولم تطرأ عليه تحسينات, كما ظلت قواعد المسؤولية المدنية سواء المتعلقة منها بالشكل أو المضمون على حالتها، لتكون هي ذاتها عقبة أمام أية مطالبة يمكن أن يثيرها الأفراد أو الجمعيات ضد الآثار السلبية للسياسة الوطنية التنموية.

---

[1]- أغلب القوانين الجديدة المتعلقة بحماية البيئة, ومختلف عناصرها والنصوص التنظيمية المتعلقة, أو التعديلات المتعلقة بقانون 83-03 تم الشروع فيها ابتداء من سنة 1998، ودخل المرحلة الحاسمة والنشطة بعد صدور قانون 03-10 لسنة 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة .

ومن ناحية أخرى عند استقراء أغلب النصوص التي تدافعت في مـدة زمنيـة قياسـية وشملت جميع الموضوعات البيئية، نجد أنها تتميز بطابع تقني يصعب على رجال القانون فهمه واستيعابه، وبذلك فإنها لم تساهم بشكل واضح في ترقية قواعد وآليـات القـانون المـدني فـي المحافظة على البيئة، إذ نجد أن هناك نوعا من الهيمنة والغلبة للقواعد ذات الطـابع الـضبطي، على حساب قواعد المسؤولية المدنية، مما ينم عن قصور السياسة العامة لحماية البيئة.

ورغم أن التحديث التشريعي في مجال حماية البيئة لم يطال بصورة جوهرية الآليـات التي تضمنتها القوانين الخاصة، إلا أن فعاليتها في ضمان احترام الحقـوق ذات الطـابع العـام كالحق في بيئة نظيفة وسليمة، ووضع حد للأضرار الإيكولوجية الخالصة يعد أمـرا محـسوما نتيجة اقتناع شبه يقيني بأن الإدارة لا يمكن أن تضمن بالضرورة وفي كل الحالات حماية فعالة للبيئة من كل الاعتداءات. لذلك تظهر اليوم أهمية هذه الآلية الشخـصية "الحـق فـي مقاضـاة المتسببين في الاعتداء على البيئة"، إلى جانب التدابير الإدارية التي تعد أفضل ضـمان لتحقيـق الموازنة بين جمود أو غلو الإدارة أو تواطئها. ويعتبر الفقه أن ظهور الحقوق الشخصية المتعلقة بالبيئة هو السبب الحقيقي في ظهور دواعي التجديد في أسس المسؤولية المدنية عـن الـضرر الإيكولوجي[1]، وبناء على هذا الأساس وجب إعادة تطوير قواعد المسؤولية المدنية من خـلال إقرار مركز قانوني واضح للضرر الإيكولوجي الخالص لتوفير آلية فعالة في متناول كل فـرد للدفاع عن بيئة نظيفة وسليمة.

المطلب الرابع: الاعتراف التشريعي والقضائي بالضرر الإيكولوجي في النزاع البيئي

تدفعنا أسباب عدم الاهتمام بالضرر الإيكولوجي "الخالص" المنتهجة في إطـار النظـام القانوني الحالي إلى البحث عن صيغ وطرق قانونية واضحة لتجسيده. يتناول المدخل الرئيـسي لاستيعاب الضرر الإيكولوجي الخالص تطويع القواعـد الإجرائيـة المتعلقـة بـه واسـتيعاب خصوصياته (الفرع الأول).

ويتناول المدخل الموضوعي البحث عن صيغة ملائمة للتعويض عن الضرر الإيكولوجي الخالص، والتي ينبغي أن تختلف جذريا عن حصيلة المسؤولية فـي الأضـرار التـي تـصيب الأشخاص أو الممتلكات، لأن التعويض بالنسبة للضرر الإيكولوجي يجب أن يأخذ أبعادا وآليات جديدة تحمي الأملاك البيئية (الفرع الثاني)، لنبحث بعد ذلك في مدى قدرة قواعـد المـسؤولية

---

[1] - Gilles Martin, *la notion de responsabilité du dommage écologique*, collection du laboratoire de théorie juridique, volume 7, presse universitaire D'Aix-Marseille, 1995, p. 137.

الكلاسيكية على استيعاب الضرر الإيكولوجي الخالص، أم خلافا لذلك يستدعي الأمر اســتحداث آليات جديدة لتجسيد الضرر الإيكولوجي الخالص (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الأهمية الإجرائية لدواعي إيجاد الضرر الإيكولوجي

المقصود بالضرر الإيكولوجي الخالص المساس بالوسط الطبيعــي ذاتــه، أو الأشــياء المشتركة التي تعرف حاليا بأنها أملاك بيئية (الهواء، الماء، النبات والحيــوان)، وتكيــف هــذه العناصر البيئية بأنها غير مملوكة لأحد أو أنها غير قابلة للتملك[1].

يتمتع الضرر الإيكولوجي الذي يصيب العناصر الطبيعية بنوع من الاســتقلالية علــى الرغم من أنه قد يصيب الموارد الواقعة ضمن الملكية الخاصة، وبذلك فإن الضرر الإيكولوجي الخالص لا يختلط بالضرر الذي يصيب الأملاك الخاصة لأنه يتجاوزها إلى المــصلحة العامــة لحماية الطبيعة التي ليست هي ذاتها المصلحة الخاصة للمالك المتضرر[2].

يصعب تأطير واستيعاب الضرر الإيكولوجي الخالص الذي يصعب احتضانه من قبــل القواعد الإجرائية الحالية التي أعدت خصيصا لحماية عناصر الملكية الشخصية، لــذلك ينبغــي إيجاد قواعد إجرائية جديدة تناسب احتضان الأضرار التي تمس البيئة بصورة مباشرة.

فإذا حاولنا إلقاء نظرة على مدى إسهام المسؤولية المدنية[3] في الحد من المشاكل البيئية المطروحة بحدة على الساحة الوطنية مثل تدهور الغطاء النباتي، وتراجــع الثــروة الحيوانيــة، وتلوث الأوساط المستقبلة من ماء وهواء وتربة، وانجراف وتشويه عمراني وتناثر النفايات، نجد أن إسهامها جد محدود إن لم نقل معدوم، وذلك بالنظر إلى قلة الدعاوى المثــارة فــي المجــال البيئي.

ونتيجة لعدم تداول قضايا بيئية كثيرة أمام القضاء الوطني، لم تتبلور ممارســة كافيــة ومستمرة، ليتضح على ضوئها موقف القضاء من قبول أو عدم قبول الدعاوي الموجهة سواء من الأفراد أو الجمعيات لحماية العناصر الطبيعية غير المملوكة لأحد (الضرر الإيكولوجي)، إلا أنه وضمن قضية معزولة؛ لا يمكن اعتبارها ابتداء موقفا نهائيا للقضاء الوطني، تعــرض القــضاء الوطني إلى فحص قضية الجمعية الوطنية لمكافحة التلوث/ أسمدال، والمتعلقة بحماية الهواء من

---

[1] - J.C. Contentieux Civil, fasc. 1010, 8- 1997, ero/24 (j). p.09.

[2] - Jean Yves-Chenot, droit et environnement, op. Cit. p.15.

[3] – سواء تعلق الأمر بالدعاوى التي يباشرها الأفراد بصفة شخصية, أو التي تثيرها الجمعيات للدفاع عن المصالح الجماعيــة. ومــن ناحية أخرى رفض القضاء الوطني كما سبق بيانه دعوى موجهة من الجمعية الوطنية لمكافحة التلوث في الشكل عند مركــب أســمدال والذي يشكل أفضل مثال عن التعرض لهذه لقضايا.

التلوث(عنصر طبيعي)، والتي رفضها في الشكل دون أن يتعرض إلى مناقشة ما إذا كانت المصلحة الجماعية للتنظيم متوفرة في هذه الدعوى أم لا، واكتفى برفضها باعتبار الضرر لا يمس المصلحة الجماعية ويتعداها إلى المصلحة العامة والتي ليست الجمعيات مخولة للدفاع عنها في مكان النيابة العامة.

تخضع المنازعات المتعلقة بالأضرار الإيكولوجية الخالصة، لنفس القواعد الإجرائية التي وضعت خصيصا لحماية الملكية الخاصة، والتي اتضح أنها لا تلاءم الدفاع عن العناصر الخارجة عن التعامل أي غير المشمولة بعلاقة التملك، نتيجة لرفض الدعاوي المتعلقة بها في أغلب الأحيان في الشكل.

لذلك ينبغي تخطي هذه العقبة الأولى المتعلقة بعدم ملائمة القواعد الشكلية لخصوصية النزاع البيئي من خلال الاعتراف بالضرر الإيكولوجي الخالص، إذ يعتبر الفقه بأن هناك سببين يستدعيان تعريف الضرر الإيكولوجي الخالص، أولهما يتعلق بضمان استقلالية الضرر الإيكولوجي وتفادي نفيه، لأن الممارسة القضائية دأبت على نفيه وإنكاره، وثانيهما يتعلق بامتصاصه أو دمجه مع الضرر الاقتصادي أو إلحاقه بالضرر المعنوي**(1)**.

عبر القضاء الجزائري في قضية "الجمعية الوطنية لمكافحة التلوث/ أسمدال"**(2)** عن نفي الضرر الإيكولوجي (تلوث الهواء)، أما في قضية "جمعية حماية البيئة لولاية تلمسان Aspewit[3] وبخصوص قطع الشجرة حكم القاضي بالتعويض للجمعية من خلال خلطه بين الضرر الإيكولوجي والضرر المعنوي، ذلك أن قيمة التعويض المقررة لا تفي بإعادة الحال إلى ما كان عليه.

يعتبر الفقه أن التعريف المستقل للضرر الإيكولوجي الخالص مهم من أجل إدراج الخصائص المتعلقة بهذا الضرر، لأنه نادرا ما يكون الضرر المتعلق به مؤكدا بمفهوم القواعد الكلاسيكية وفي أغلب الحالات لا يكون مباشرا، كما لا يمكن اعتباره على الإطلاق ضررا

[1] - Gilles Martin, *la notion de responsabilité en matière da dommages écologique*. Op. Cit. P 139.

[2] – الدعوى التي رفعتها الجمعية الوطنية لحماية البيئة/ أسمدال، والتي فصلت فيها محكمة الحجار –القسم المدني– بتاريخ 1996/05/12 تحت رقم 96/593 حضوريا وابتدائيا بعدم قبول الدعوى شكلا لانعدام الصفة. الأستاذ ساسي سقاش المرجع السابق. ص: 120.

[3] – تأسيس جمعية المحافظة على البيئة وترقيتها لولاية تلمسان كطرف مدني، مطالبة بالتعويض من جراء المساس بأحد أهدافها المنصوص عليه في قانونها الأساسي، في قضية شكوى بلدية تلمسان / السيد ز.ب الذي قام بقطع شجرة نخيل مملوكة للبلدية لغرض توسيع فناء المقهى الذي يملكه. الأستاذ ساسي سقاش المرجع السابق ص: 121–122.

شخصيا, لأنه يتعلق بالمصالح الجماعية[1]. كما أن هناك دواع أخرى تـدفع إلـى الاعتـراف باستقلالية الضرر الإيكولوجي من أجل استيعاب الأضرار البيئية التي يحدثها المالك في نطـاق ممتلكاته والتي لا تصيب الغير والتي لا يمكن وفقا للقواعد الحالية مسائلته عنها[2].

الفرع الثاني: الخصوصيات القانونية للضرر الإيكولوجي"الخالص

لكي يكون الضرر قابلا للتعويض ضمن المسؤولية المدنية الحالية يجب أن يتسم بـثلاث خصائص: أن يكون أكيدا (أولا)، ومباشرا (ثانيا), وشخصيا (ثالثا).

أولا: فيما يتعلق بيقينية الضرر

تثار صعوبة فيزيائية أو مادية خاصة بطبيعة الأضرار التي يمكن أن تصيب العناصـر الطبيعية كتلوث الهواء، أو الماء، أو التربة، أو تدهور الغطاء النباتي أو الحيواني، لأنه نادرا ما ينتج الضرر الإيكولوجي الخالص عن فعل محدد، وإنما يكون نتاج تراكمات لمـواد وعوامـل مختلفة، والتي تتفاعل فيما بينها خلال مدة من الزمن، الأمر الذي يجعل من الصعب الجزم علميا بوقوع الضرر، ويزداد الريب والشك عندما يتعلق الأمر بضرر مستقبلي.

ولتجاوز الصعوبات المرتبطة بعدم يقينية الضرر يقترح الفقه اللجوء إلى تقنية التعويض عن ضياع الفرصة، والتي لا تقبل عادة إلا ضمن شروط جد صارمة، ويعتبر الفقه أنه حتى في ظل قبول التعويض، فإن التعويض المرتبط بضياع الفرصة والناجم عن حدوث تغير للخصائص الفيزيائية للعنصر الطبيعي، لا يهدف إلى إصلاح الضرر النهائي الذي هو الضرر الإيكولـوجي الذي أصاب العنصر الطبيعي، وإنما يتعلق بالتعويض عن ضياع فرصة[3]عدم تحقق مـصلحة نتيجة لحدوث تغيير بالخصوصيات الفيزيائية للعنـصر الطبيعـي[4]، وبـذلك فـإن الـضرر الإيكولوجي الخالص لا يمكن أن يشمله هذا الحل.

وحتى إن تحقق الشرط اليقيني للضرر البيئي، فإن هناك خـصوصية أخـرى تتعلـق بالضرر ليكون قابلا للتعويض وهي أن يكون مباشرا.

---

[1] - Gilles Martin, *la notion de responsabilité...*, op. Cit. Pp, 139-140.

[2] - Gilles Martin, *réflexion sur la définition du dommage à l'environnement:le dommage écologique "pur"*. Collection du laboratoire de théorie juridique, volume 7, presse universitaire D'Aix-Marseille, 1995. p.119.

[3] -Gilles Martin, *réflexion sur la définition du dommage,* op. Cit. p.121

[4] – كأن يدعي مالك أرض زراعية بضياع فرصة نجاح مزروعاته نتيجة للتلوث الذي أصاب الأرض الزراعية من جراء التلوث الذي أصاب العنصر البيئي (الضرر الإيكولوجي الخالص) كتلوث المياه أو تسمم التربة.

ثانيا: الطابع المباشر للضرر

تنتج أغلب حالات التدهور التي تصيب الأوساط الطبيعية، عن تداخل عوامل مختلفة، منها ما يتعلق بتفاعل المواد الملوثة الآتية من مصادر مختلفة، ومنها ما يتعلق بتفاعل المواد الملوثة والعوامل الطبيعية، الأمر الذي ينتج عنه صعوبة إيجاد علاقة مباشرة بين عمليات تلويث بعينها والضرر الإيكولوجي الخالص الذي نتج عنها وأصاب الوسط الطبيعي.

هذه الخصوصية التي يتسم بها الضرر الإيكولوجي الخالص، تجعله غير متلائم مع بعض المفاهيم التقليدية للعلاقة السببية المتعلقة بالسببية الملائمة، أو تكافئ الظروف[1] والتي تشترط اليقين الأمر الذي لا يتوافر في الضرر الإيكولوجي الخالص، والذي يقوم في أغلب الحالات على الاحتمالية نظرا لتشعب وتداخل العوامل المنتجة له.

ثالثا: الطابع الشخصي للضرر

تقوم قواعد المسؤولية المدنية التقليدية على حماية حقوق التملك الفردية، والتي تخص العلاقة بين صاحب الحق وموضوع الحق في طلب التعويض.

وحتى وإن كان مقبولا تقليديا بأن يكون الضرر الذي يصيب صاحب الحق (المصلحة الشخصية)، لا يتعداه غالبا إلى المساس بالمصالح الأخرى، إلا أن طابع الضرر الإيكولوجي الخالص وإن كان يتعلق بمصلحة شخصية لحامل الحق في بعض الأحيان فإنه يمس بمصالح جماعية، فضياع الثروة الجينية بسبب القضاء على آخر أفراد الفصيلة أو الوسط الطبيعي وإن كان يمس بمصلحة خاصة، فإنه أكثر من ذلك يحدث اضطرابا في العلاقات الإيكولوجية المتلازمة والتي لا تقع ضمن ملكية أحد[2].

يمكننا البحث عن وصف قانوني خاص بالضرر الإيكولوجي الخالص، من خلال الاقتراب من التكييف أو الوصف الذي حبت به الشريعة الإسلامية العناصر الطبيعية، والتي تعتبر العلاقة بينها وبين الإنسان علاقة تسخير وتصرف في حدود المحافظة عليها وبدون إسراف، وليست علاقة تملك؛ ذلك أن المالك هو الله سبحانه وتعالى[3]، وبهذا الوصف التي

---

[1] - Gilles Martin, réflexion sur *le dommage*, op. Cit. p. 121.

[2] - IBID, p.122.

[3] – برزت عدة كتابات مؤخرا تؤصل لعلاقة الإنسان بالبيئة ومسؤوليته في المحافظة عليها، والمركز القانوني الذي تتمتع به مختلف العناصر الطبيعية التي خلقها الله سبحانه وتعالى للإنسان وجعله مستخلفا، وليس مالكا ومسؤولا عن بقاء واستمرارية جميع هذه المخلوقات. يمكن الإشارة ضمن هذا السياق إلى مجموعة من المراجع المتخصصة وغيرها التي تتناول موضوع حماية البيئة ضمن مختلف الأبواب، واذكر منها :

– د. يوسف القرضاوي، رعاية البيئة في شريعة الإسلام، دار الشروق القاهرة.

تعتمده الشريعة الإسلامية نجد أن العناصر الإيكولوجية غير المملوكة لأحد تتمتع بمركز مستقل، وإذا تعدى المسخر له –الإنسان– ضوابط استعمال أو استغلال هذه العناصر الطبيعية سواء غير المملوكة منها أو التي تقع تحت ملكيته يعد مسئولا عن أي إخلال بها.

أدت صعوبة انطباق خصوصيات الضرر ضمن القواعد العامة للمسؤولية المدنية على الضرر الإيكولوجي الخالص، إلى استبعاده وإنكاره مما استوجب تطويع هذه القواعد لإقرار مفهوم مستقل للضرر الإيكولوجي الخالص.

الفرع الثالث: كيفية التجسيد القانوني للضرر الإيكولوجي

يدفعنا التحليل السابق لا محالة إلى الاقتناع بضرورة البحث عن صيغة للاعتراف بالضرر الإيكولوجي الخالص، لضمان فحص الطلبات المرتبطة بالنزاع المتعلق بالضرر الايكولوجي الخالص. ولتحقيق ذلك سيتم عرض بعض التطبيقات القانونية أو الحلول الفقهية، التي يمكن أن تفيدنا في إيجاد تصور واضح حول إقرار الضرر الإيكولوجي واستيعابه قانونيا.

لا يعد البحث عن مسار للاعتراف بالضرر الإيكولوجي الخالص جديدا إذ أقرت بعض الأنظمة الداخلية بمفهوم الضرر الإيكولوجي الخالص، ومن بينها التشريع الألماني والأمريكي[1].يساعدنا هذا الاعتراف على اعتبار عملية التجسيد القانوني للضرر الإيكولوجي الخالص في النظام القانوني الجزائري ممكن.

يقترح الفقه[2] مجموعة من المراحل لتجسيد الضرر الإيكولوجي الخالص تتمثل أولاها في إيجاد مكنزمات تسهل إثباته من خلال قبول واسع للشك (أولا)، ومن خلال الاستفادة من طريقة تنظيم الممتلكات الثقافية لتطبيقها في مجال العناصر الايكولوجية (ثانيا).

– أ.د أحمد عبد الرحيم السايح، و أ. د. أحمد عبده عوض، قضايا بيئية من منظور إسلامي، دار الندى 2001.

– حماية البيئة من التلوث واجب ديني، مركز صالح عبد الله كامل، القاهرة 1998.

– عبد العزيز محمود المصري، قانون المياه في الإسلام، دار الفكر. دمشق. 1999.

– د. أشرف عبد الرزاق ويح، الحماية الشرعية للبيئة المائية، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دار النهضة العربية، جامعة طنطا.

[1] - Gilles Martin, *réflexion sur le dommage écologique "pur"*, p.122.
[2] - IBID, p.123.

أولا: توسيع مجال قبول الشك

يقتضي الطابع غير اليقيني الذي يتسم به الضرر الإيكولوجي الخالص في أغلب الحالات إعطاء مجال أوسع للشك ضمن القانون من خلال طريقتين أولاهما تتعلق بتوسيع قبول وسائل الإثبات (1)، وثانيهما تتعلق بمجال الضرر الإيكولوجي وطريقة تقديره(2).

1. التوسع في قبول قرائن الإثبات

تعد الخصوصيات المتعلقة بعدم يقينية الضرر الإيكولوجي الخالص التي يتعذر معها إثبات الضرر -كما سبق بيانه-، أحد الأسباب التي تستدعي إضفاء مرونة قانونية على قبول دلائل إثبات الضرر الإيكولوجي الخالص.

تزيد صرامة القواعد التقليدية في عدم احتضان الأضرار الإيكولوجية الخالصة ذات الطابع الاحتمالي، من صعوبة إثبات الضرر الإيكولوجي الخالص. وتعد هذه الملاحظة نتيجة حتمية للشروط الإجرائية المتعلقة بالتقادم والمهل المرتبطة برفع الدعاوى، والتي تعد قصيرة بالنظر إلى الزمن الإيكولوجي الذي يتم احتسابه بالزمن البيولوجي والجيولوجي والجيوفزيائي والزراعي...الخ[1]. هذه الآجال القصيرة المعتبرة قانونا لا تلاءم احتضان المشكلات الإيكولوجية بفعالية، وبصفة خاصة في إثبات العلاقة السببية القاطعة، مما يستوجب البحث عن حل قانوني يكفل اتقاء وقوع بعض الأخطار التي لا يمكن معالجتها، لذلك يرى الفقه أنه يجب تطبيق مبدأ المماثلة أو تشابه الأخطار على مجموع الحوادث الإيكولوجية المتشابهة أو المتقاربة، إذ لا يعقل أن يظل القانون مجمدا بسبب عدم اليقين إلى أن يحدث اضطراب جيني أو سرطان، وإذ ذاك لا يكون للتعويض أو الإصلاح أي معنى[2].

تتدعم إمكانية تطبيق "مبدأ المماثلة" في إثبات الضرر الإيكولوجي ضمن قواعد القواعد القانون المدني بوجود ممارسة مستقرة ضمن القضاء الإداري الفرنسي في قبول "السابقة" "le précèdent" للقياس عليها في حالات مماثلة وإقرار مسؤولية الإدارة. إذ يعتبر الفقه أن مفهوم السابقة ضمن الآثار التي تسببها الحوادث المتتالية ذات المصدر الطبيعي لا يقوم على معرفة موقف الإدارة من الحوادث ذات المصدر الطبيعي في الحالات السابقة، وإنما يتعلق بمعرفة ما إذا كان تكرار السوابق؛ أي الكوارث الطبيعية المسجلة سابقا، تعتبر كافية لقبول الطابع المتوقع

---

[1] - Martine remond-Gouilloud, *à la recherche du futur, la prise en compte du long terme par le droit de l'environnement.* RJ.E, n°1, 1992. pp.5-6.

[2] - Martine remond-Gouilloud, *à la recherche du futur*… op. Cit. p.10.

لحدوث هذه المخاطر، وبذلك تلعب هذه السوابق دورا أساسيا في تقدير القضاء لمسؤولية الإدارة بمناسبة كل كارثة طبيعية[1].

يجرنا هذا التحول الواقع في التوسع في قبول دلائل الإثبات إلى البحث عن منافذ ضمن القانون المدني لتأصيله وتحديث مضمون قواعد الإثبات. يمكن الاستناد إلى مضمون المادة 340 من القانون المدني الجزائري في إضفاء المرونة على قبول دلائل إثبات جديدة وملائمة للـضرر الإيكولوجي، والتي تترك للقاضي تقدير استنباط كل قرينة لم يقرها القانون شريطة أن يكون ذلك في الأحوال التي يجوز فيها الإثبات بالبينة.

وبناءا على ما تقدم يمكن التوسع في الاستناد إلى أعمال الجرد (inventaire) التي تقوم بها المصالح التقنية الخاصة، المتعلقة مثلا بمراقبة تصريف النفايات الصناعية السائلة من قبـل مفتشيات البيئة[2]، وكذا فيما يتعلق بالتحاليل الدورية لنوعية المياه الموجهة للشرب[1] والتي تكون

---

[1] - Pascal Planchet, *le précèdent, moyen d'évaluation du risque naturel*, RJ.E, 4/1998, p. 486.

يعتبر القاضي الإداري بصورة آلية أن مجرد وجود حالات سابقة يعد كافيا لنفي الطابع غير المتوقع للمخـاطر، إذ ذهـب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن وجود ثلاث حالات للانجراف أو الانهيار الثلجي على الأقل منـذ سـنة 1917 فـي نفـس المقاطعـة والمنطقة، يعد كافيا لإقرار بمسؤولية الدولة.

CE, 14 mars 1986, commune de Val-d'isère c/Mme Bosvy et autres, j.c.p. 1986

– واستند مجلس الدولة في حالة فيضان أخرى في قضية Mme des cloîtres أن وجود حالات سابقة للفيضانات في نفـس المقاطعـة ينفي الطابع غير المتوقع لخطر حدوث فيضانات في المستقبل.

CE, 19 février 1988, Mme des cloîtres, RDP, 1984.p.546, Cité. par, Pascal Planchet, op. Cit. pp. 487-488.

[2] – تشمل مراقبة التصريف التي يقوم بها مفتشو البيئة فحص الأماكن داخل أو خارج المنشأة الملوثة، وإجراء القياسـات والتحلـيلات اللازمة في عين المكان، وأخذ عينات من مصدر التلوث، وتخضع طرق جمع العينات والمحافظة عليها ونقلهـا للمقـاييس الجزائريـة المعمول بها. المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 93 – 160 الذي ينظم النفايات الصناعية السائلة. ج.ر عدد: 46 / 1996.

عندما تكون المنشأة الملوثة مزودة بأجهزة للتطهير أو التصفية، فإن المراقبة التي يقوم بها مفتش حماية البيئة من خلال أخـذ العينـات والقياسات والتحليلات، يجب أن تتم قبل الوصول إلى أجهزة التصفية أو التطهير، وفي حالة نشر مواد معينة فإن الرقابة تتم أيضا قبـل النشر.المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 93 – 160 الذي ينظم النفايات الصناعية السائلة.

يترتب على عمليات المراقبة التي يقوم بها مفتش البيئة تحرير محضر يشمل ما يلي:

– أسماء وألقاب وصفة مفتش البيئة المكلف بالرقابة،

– تحديد هوية وطبيعة نشاطات مرتكب أو مرتكبي مخالفات أحكام رخصة التصريف،

– تاريخ فحص الأماكن والساعة والموقع والظروف التي جرى فيها الفحص والتدابير المتخذة في عين المكان،

– الملاحظات التي تتعلق بمظهر التصريف ولونه ورائحته والحالة الظاهرة للحيوانات والنباتات على مقربة من مكان التصريف ونتائج القياسات والتحليلات التي تمت في عين المكان.المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 93 – 160 الذي ينظم النفايات الصناعية السائلة

يحتوي المحضر في حالة أخذ العينات والقيام بالتحاليل على ما يأتي:

– تعريف كل تعبئة أخذت مع بيان الموقع والساعة والظروف التي جرى فيها ذلك،

– اسم المخبر أو المخابر التي ترسل إليها العينات المأخوذة من مصدر التلوث.المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 93 – 160

كل أخذ لعينة من المواد الملوثة قصد التحليل يترتب عنه وضعه في وعاء ملائم يوضع عليه ختم مع بطاقة تحمل:

– تاريخ الأخذ والساعة والمكان،

محل نشر وإعلام واسع[2]، وكذلك نتائج مكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه[3]، ومراقبة نوعية مياه الاستحمام[4]، وكذا الفحص الدوري الذي تقوم به الوكالة الوطنية للمــوارد المائيــة (ANRH) للموارد المائية السطحية والجوفية.

– التعريف القائم لكل عينة،

– إمضاء مفتش البيئة القائم بالمراقبة،

تتم المحافظة على العينات تحت مسؤولية مفتش البيئة الذي يسعى إلى حسن المحافظة عليها.المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقــم 93 – 160 يخضع تحليل العينات المأخوذة طبقا للشروط والحالات المذكورة آنفا، إلى الكــشف عــن مواصــفاتها الفيزيائيــة والكيماويــة والبيولوجية, ويمكن أن تجرى عليها التحاليل البكتيريولوجية, ويمكن أن تكتمل المراقبة بإجراء تحليلات خاصة، تحدد حسب الأنــشطة التي كانت مصدر التصريف.

تتم التحليلات حسب المقاييس الجزائرية المعمول بها، وفي مخابر معتمدة تحدد قائمتها بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة والوزير المكلف بالري والوزير المكلف بالصحة. المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 93 – 160 السابق.

[1] – يلزم الوالي بالسهر على إجراء التحليلات بصفة دورية لمراقبة نوعية المياه الموجهة للاستهلاك البــشري، فــي إطــار المراقبــة الصحية و يقوم بنشر نتائج هذه المراقبة للرأي العام، المادة 55 مكرر من الأمر 96 – 13 المتضمن تعديل وتتمــيم قــانون 83 – 17 المتعلق بالمياه، والملغى بموجب قانون 05–12.

يتم ضمان المراقبة الجرثومية والفيزيائية والكيماوية للمياه الصالحة للشرب الموزعة عن طريق تحاليل دورية تجريها مخــابر معتمــدة لدى الإدارة المادة 54 من قانون 83 – 17 المتعلق بالمياه. و يقوم الوالي علاوة على ذلك بتحديد أماكن أخذ العينات ودوريــة تحاليــل المراقبة التي تجري على مستوى منشآت إنتاج مياه الاستهلاك وتوصيلها وتخزينها ومعالجتها وتوزيعها، تحدد كيفيات وطــرق إجــراء التحاليل عن طريق التنظيم.المادة 53 من قانون 83 – 17 المتعلق بالمياه، والملغى بموجب قانون 05–12.

[2] – مادة 55 مكرر من الأمر 96–13 المتضمن تعديل وتتميم قانون المياه، والملغى بموجب قانون 05–12.

[3] – يتضمن قانون الصحة التزام عام يقضي بأن جميع أجهزة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات والسكان تلتزم بتطبيــق تدابير النقاوة والنظافة ومحاربة الأمراض الوبائية ومكافحة تلوث المحيط (المادة 29 من قانون 85–05 المتعلق بالصحة).

على أنه يجب أن تتوفر في مياه الشرب والاستعمال المنزلي المقاييس التي يحددها التنظيم كما وكيفا (المادة 32 مــن قــانون 85–05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها.

كما نص قانون الصحة على التزام صريح يقع على الولاة ومسؤولي الهيئات العمومية والمصالح الصحية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية أن يطبقوا في الوقت المناسب التدابير الملائمة للوقاية من ظهور الوباء.

أقر المشرع الجزائري مجموعة من التدابير لحماية المياه من كل أشكال التلوث باعتباره من الأوساط المستقبلة, ونتيجــة لكــون المــاء وسطا ملائما لتنقل مجموعة من الأمراض المضرة بصحة الإنسان, ونتيجة لوقوع حالات عديدة للأوبئة المتنقلة عبر المياه في منــاطق مختلفة من الوطن، استحدثت على المستوى المركزي لجنة وطنية لمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه, ولجنة ولائيــة لمكافحــة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه. وتتولى اللجنة الولائية إعداد ما يلي:

– إعداد برنامج عمل سنوي لمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه،

– السهر على تطبيق الصارم للبرنامج من قبل جميع الأطراف المحلية المعنية،

– مساعدة لجان الدوائر والبلديات في القيام بمهامها والإشراف على أعمالها والقيام بمهام المراقبة،

– إعداد تقرير أسبوعي لتقييم برنامج العمل وإرساله إلى اللجنة العملية للمتابعة. المادة 11 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ فــي 26 مايو 1996, المتضمن إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة الأمراض المتنقلة عبر المياه, وتنظيمها وتسييرها

[4] – يتولى مكتب حفظ الصحة البلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي مراقبة نوعية مياه الاستحمام البحرية، المــادة الثانيــة فقرة أربعة من مرسوم 81– 146 المؤرخ في 30 يونيو 1987 والمتضمن إنشاء مكاتب حفظ الصحة البلدية.

وفيما يتعلق بحماية الحيوانات البرية يمكن إثبات تراجع الثروة الحيوانية عن طريق مثلا الأبحاث الميدانية المتعلقة بالصحة الحيوانية والتي تقوم بها السلطة البيطرية الوطنية[1]، وينطبق الأمر كذلك على حماية النباتات والغابات وحفظ الصحة النباتية[2].

---

[1] – يجب على كل طبيب بيطري أن يعلم بظهور حالة مرضية من الحالات التي يجب التصريح بها والمذكورة أعلاه، وهي الأمراض المعدية ذات قدرة كبيرة على الانتشار والتي تشكل خطورة بالغة، والتي يجب أن تخضع لإجراءات مكثفة فيما يتعلق بالوقاية منها ومكافحتها (المادة 64 من قانون 88 –08 المتعلق بنشاطات الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية).

أن يتوجه بدون إبطاء إلى عين المكان للقيام بالفحوصات اللازمة سواء كان الإخطار حقيقيا أو مشكوكا فيه، وأن يتخذ الإجراءات التحفظية أو الاستعجالية الضرورية، ويقوم بإعلام البلدية ومصالح السلطة البيطرية الوطنية مباشرة بنتائج فحوصاته (المادة 68 من القانون السابق).

ويقوم عند الاقتضاء بتشريح الجثث و/ أو أخذ كل العينات الضرورية قصد تحليلها في مخبر يعتمده وزير الفلاحة والتنمية الريفية.

كما يتخذ جميع الإجراءات التحفظية أو الاستعجالية اللازمة لتفادي انتشار المرض لاسيما عزل الحيوانات المريضة وحجز المستثمرة، وفي حالة ظهور أمراض شديدة الانتشار لأول مرة أو عودتها من جديد في التراب الوطني، يتعين على المفتش البيطري بالولاية أن يرسل تقريرا إجماليا يوميا إلى السلطة البيطرية الوطنية يعلمها فيه بتطور المرض وعن مدى تقدم إجراءات المكافحة.(المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 02 – 302 المعدل والمتمم للمرسوم 95 – 66 المؤرخ في 22 فيفري 1995 المتضمن قائمة الأمراض الحيوانية التي يلزم التصريح بها. ج ر عدد 1995/12).

كما يتولى الطبيب البيطري إخطار المفتش البيطري في الولاية، ويصرح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بمكان ظهور المرض الذي يستدعي اتخاذ إجراءات خاصة للمكافحة.(المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 95– 66 المتضمن قائمة الأمراض الحيوانية التي يلزم التصريح بها.

وفي حالة ظهور مرض شديد العدوى و / أو سريع الانتشار فإنه يتعين على الوالي المختص إقليميا أن يتخذ قرار التصريح بالإصابة الذي ينص على الإجراءات الواجب اتخاذها، ويحدد هذا القرار ثلاثة محيطات وهي المحيط المصاب بالوباء والمنطقة التي يمنع فيها التنقل، والمنطقة الموضوعة تحت المراقبة المشددة. (المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02 – 302).

[2] – يقصد بمفهوم حفظ الصحة النباتية كما أوردها المشرع الجزائري مراقبة النباتات والمنتجات النباتية وغيرها من المواد التي يمكن أن تكون ناقلة لأجسام ضارة عبر التراب الوطني، مراقبة استيراد النباتات والمنتجات النباتية وغيرها من المواد التي يمكن أن ينجر عنها انتشار متلفات النباتات ومراقبة تصديرها وعبورها، تنظيم مكافحة متلفات النباتات والمنتجات الفلاحية، مراقبة استخدام مواد الصحة النباتية في مكافحة متلفات النباتات.(المادة 1 و2 من قانون87– 17 المتعلق بالصحة النباتية)

يجب على كل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يشغلون بالفعل أملاكا عقارية ذات استعمال زراعي، سواء بصفتهم ملاكا أو بأية صفة أخرى أن يحافظوا على النباتات التي توجد بها في حالة جيدة من الصحة النباتية، كما يجب على الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين لهم مسؤولية على مباني أو محال أخرى للإيداع والخزن أو على عربات نقل أو بواخر أو طائرات، أن يسهروا على بقاء النباتات والمنتجات النباتية والأجهزة النباتية وغيرها من المواد التي يتولون إيداعها أو خزنها أو نقلها في حالة جيدة من الصحة النباتية. كما يجب على الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يقومون بإنتاج الأجهزة النباتية أو خزنها أو تسويقها، أن يصرحوا بذلك لسلطة الصحة النباتية.(المادة 6 و 7 و8 من قانون 87–17 المتعلق بالصحة النباتية).

كل هؤلاء الأشخاص المذكورين آنفا سواء الشاغلين لأملاك عقارية، أو الذين لهم مسؤولية على مباني الإيداع والخزن، أو منتجي للأجهزة النباتية ومخزنيها ومسوقيها، ملزمون أن يخطروا في أقرب الآجال سلطة الصحة النباتية أو المصلحة الفلاحية المحلية أو أية سلطة إدارية أخرى كلما اكتشفوا أو ارتابوا في وجود ما يأتي:

– متلفات النباتات المطلوب محاربتها والتي تعد دوريا عن طريق التنظيم في قائمة، وتقوم وسائل الإعلام الملائمة بنشر جداول وصفية ومصورة لتلك المتلفات.

– دلائل ظهور مثل هذه المتلفات أو انتشارها،

– أية أحداث أخرى ثابتة لاسيما تكاثر متلفات النباتات.

كما يمكن التوسع في قبول قرائن الإثبات من خلال الوثائق البيانية المتطلبة قانونا في تكوين ملف المنشآت المصنفة، كدراسة مدى التأثير على البيئة، ودراسة موجز التأثير على البيئة، ودراسة الأخطار، ودراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية، ورخصة البناء، لأنها جميعا تبين وصف وجرد للعناصر الطبيعية وحالتها في المنطقة التي يراد فيها إقامة منشأة ملوثة، وبذلك فإن أي تغير لاحق في العناصر الطبيعية يمكننا من الاستنتاج بأن سببه يعود إلى نشاط المنشأة التي استقرت لاحقا.

هذه البيانات الجردية التي تعدها دوريا مختلف المصالح الدراسية التقنية الوقائية لمدى ملائمة المشروع مع الوسط والمتطلبة في تكوين ملف المنشآت المصنفة والقابلة في مجملها للإطلاع[1]، يمكن استغلالها ليس فقط كما هي عليه في الإطلاع من قبل الجمهور وإنما أيضا في الاستناد إليها كوسيلة إثبات للضرر الإيكولوجي الخالص ضمن النزاع البيئي، وإقرار قبولها كوسائل إثبات خاصة بمجال الأضرار الإيكولوجية، من خلال المقارنة بين الوضعية الأصلية للوسط الطبيعي قبل وجود النشاط، والتي يتم وصفها في مختلف الوثائق السالف ذكرها، والتغيرات التي طرأت لاحقا على هذه الأوساط الطبيعية بعد ممارسة النشاط الملوث.

إضافة إلى وسائل الإثبات السابقة يمكن اللجوء إلى هيئات مستقلة للبحث والتحري[2]، كالمخابر والوكالات المتخصصة ومكاتب الدراسات المعتمدة من قبل وزارة تهيئة الإقليم والبيئة للقيام بدراسة مدى التأثير على البيئة.

كما يطالب الفقه بتطبيق الإثبات بالقرائن والإحصائيات في مجال الأضرار البيئية, والتي يأخذ بها في مجال حماية الصحة في إطار علاقات العمل إذ تأخذ القوانين الاجتماعية بنظام القرائن في الأمراض المهنية[3]، واصدر المشرع الياباني قانون 1973 المتعلق بتعويض

يجيز قانون حفظ الصحة النباتية لشاغلي الأملاك العقارية، أو الذين لهم مسؤولية على مباني الإيداع والخزن، أو المنتجين للأجهزة النباتية تخزينها وتسويقها، إخطار أي سلطة إدارية؛ بما فيها الجماعات المحلية، وعلى إثر هذا التبليغ الذي يمكن أن تتلقاه البلدية أو الولاية، أن تبلغ فورا وكتابيا سلطة الصحة النباتية.(المادة 9 و11 من قانون 87–17 المتعلق بالصحة النباتية)

[1] – لأن قانون البيئة الجديد 03–10 جاء بمبدأ عام يقضي بأنه يحق لكل شخص طبيعي أو معنوي أن يطلب من الهيئات المعنية معلومات متعلقة بحالة البيئة, ويمكن أن تتحقق هذه المعلومات بكل المعطيات المتوفرة في أي شكل مرتبط بحالة البيئة والتنظيمات والتدابير والإجراءات الموجهة لضمان حماية البيئة وتنظيمها (المادة 7 من قانون 03–10). وقياسا على ذلك إذا كانت هذه البيانات قابلة للإطلاع من قبل الجمهور العريض، فإنه يحق أيضا للمحاكم التوسع في قبول هذه البيانات لإثبات وقوع الضرر الإيكولوجي الخالص.

[2] – Gilles Martin, *réflexion*…, op. Cit. p. 124.

وقد اعتمدت الولايات المتحدة بموجب تنظيم 31 جويلية 1986 المتعلق بتقدير الأضرار التي تصيب الموارد الطبيعية هيئة خاصة وهي (NATIONAL RESOURCES ASSESMENTS)

[3] -Gilles Martin, *droit à l'env...*, op. Cit. p. 54.

الأضرار الصحية المرتبطة بالتلوث والتي نتجت عن التسمم في حادثة ميناماتا Minamata، والذي أعفى الأشخاص المتواجدين في المنطقة المصابة والذين يحملون أعراضا مرضية محددة من إثبات العلاقة السببية بين الضرر ومصدره الصناعي[1].

تستند طريقة الإثبات بالقرائن والإحصائيات في مجال القوانين الاجتماعية إلى قائمة الأمراض المهنية المعدة سلفا، والاستدلال من خلال قرينة تواجد العامل بمكان وظروف خاصة للعمل للقول بأن المرض الذي أصابه يعد مهنيا. فقياسا على هذه العلاقة السببية المبسطة يمكن اعتماد طريقة الإثبات بالقرائن في مجال قانون حماية البيئة، من خلال إيجاد قائمة خاصة تبرز نوع المواد الملوثة وطبيعة الأضرار التي يمكن أن تتسبب فيها. ودون أن يعني ذلك بالنسبة للفقه بأن الطرق الإحصائية تستجيب للمتطلبات التقليدية للعلاقة السببية[2].

وإضافة إلى إمكانية الاستدلال من قانون العمل بقائمة الأمراض المهنية لإقامة قرينة على إثبات المرض المهني، فقد دأب القضاء الفرنسي في مجال الأضرار الناجمة عن ضجيج الطائرات النفاثة على إثبات العلاقة السببية بطريقة سلبية، إذ لجأ إلى اختزال كل الأسباب التي يمكن أن تحدث نفس الضرر، فبرهن على وجود علاقة مباشرة بين سقوط حائط ومرور الطائرة النفاثة من خلال نفي كل الأسباب الخارجية الأخرى التي يمكن أن تؤدي إلى هذا الضرر كعدم تسجل أية هزة أرضية، وعدم وجود أروقة باطنية للمناجم، وعدم سقوط هذا الحائط بفعل المياه، وعدم تعرضه لصدمه بآلة، فاستنبط القضاء بأن تحطم الحائط سببه هو تحليق الطائرات النفاثة[3].

يعتبر الفقه أن قبول التوسع في القرائن ضمن القانون المدني وقانون حماية البيئة يسمح بتطبيق "الاحتمال المعقول" probabilité raisonnable، عوض شرط اليقين المطلق[4].

يعد إيجاد طريقة فعالة لتقدير الضرر الإيكولوجي من خلال اعتماد الطابع الجزافي للضرر الإيكولوجي لازما لاستكمال التجسيد القانوني للضرر الإيكولوجي.

---

[1] - Martine Remond-Gouilloud, *réparation du dommage écologique*, Juris-classeur 2, 1992, fasc.1060.p.6.
[2] - Ibid.

ومثال ذلك نتيجة الفحص الوبائي résultat épidémiologique والتي من خلالها يتحقق التلوث الكيميائي لاحتياطات الماء الصالح للشرب لمدينة ما، إذا تواجدت من أربع إلى ست حالات على اثني عشر حالة غير عادية والمصابة بمرض ابيضاض الدم leucémie، فرغم توفر هذه النتيجة الإحصائية إلا أنه يصعب استغلالها قضائيا لإثبات الضرر الإيكولوجي.

[3] - Gilles Martin, *droit à l'env...* op. Cit. Pp 52-53.
[4] - Martine Remond-Gouilloud, *réparation du dommage écologique*, op. Cit. p.7.

2. التقدير المالي للضرر الإيكولوجي الخالص

يمتاز الضرر الإيكولوجي الخالص من جهة بامتداده وشموله لمجالات واسعة، ويمتاز من جهة أخرى بصعوبة أو استحالة التقدير الاقتصادي لآثاره السلبية على الأوساط الطبيعية. لذلك يعتبر الفقه أن من بين أسباب عدم الاعتراف بالضرر الإيكولوجي هو استحالة تقدير زوال أو انقراض فصيلة حيوانية أو نباتية، وبذلك أثرت هذه الصعوبة على إيجاد مفهوم مستقل وواضح للضرر الإيكولوجي الخالص، والذي لا يمكن الاعتراف به إلا من خلال وضع آليات لتقديره[1].

تعتري عملية التقدير المالي للضرر الإيكولوجي الخالص صعوبات تتمثل في نفي وعدم تعرض القضاء للتعويض المالي عنه، ذلك أن المفهوم الجزئي للضرر البيئي ارتبط من ناحية بالتعويض عن الأضرار الجسمانية أو الاقتصادية الناجمة عن الضرر الإيكولوجي الخالص، ومن ناحية أخرى وحتى في حالة الترميم أو إعادة الحال فإن تطبيقها انحصر في إصلاح الأملاك الخاصة المتضررة نتيجة لتضرر الوسط، وفي كلتا الحالتين لم يتم التعرض لتقدير الضرر الإيكولوجي الخالص، بل تم فقط تقدير الأضرار التي لحقت بالممتلكات.

ويعتبر الفقه أنه من بين الصعوبات الأخرى التي تواجه تجسيد الضرر الإيكولوجي الخالص هو ارتباط قيمة أو أهمية العناصر الطبيعية بمعايير عاطفية أو ثقافية أو سياحية، ونادرا ما يتعلق الأمر بقيمتها الإيكولوجية ضمن النظام البيئي[2].

ونتيجة لأهمية التقدير المالي للضرر الإيكولوجي لاستيعابه ضمن قواعد المسؤولية، عرض الفقه عدة طرق ومحاولات لتقدير الضرر الإيكولوجي الخالص، منها ما يرتكز على علم البيولوجيا، والذي يتم من خلاله إسقاط نتائج الأبحاث البيولوجية حول إزالة التلوث على التقويم المتعلق بإصلاح الضرر الإيكولوجي، ومنها ما يستند إلى التحليل الاقتصادي في تقدير الضرر الإيكولوجي، وفي غياب سوق حقيقية تم خلق سوق افتراضية "un marché hypothétique" تسمح بإيجاد تكافؤ أو تعادل بين الضرر الإيكولوجي وقيمة التعويض[3].

وبالرجوع إلى موقف المشرع الجزائري من موضوع التقدير المالي للضرر الإيكولوجي الخالص، نجد أنه وعلى غرار المشرعين الآخرين لم يعتمد معيارا واضحا لوضع تسعيرة خاصة للعناصر الطبيعية التي تتعرض للتدهور. إلا أن المشرع الجزائري اعتمد توجها جديدا من خلال

---

[1] - Martine Remond-Gouilloud, *réparation du dommage écologique*, op. Cit. p.13.
[2] - Ibid.
[3] - Martine Remond-Gouilloud, *réparation du dommage écologique*…op. Cit. p.15.

مجموعة من القوانين منها: قانون المياه الذي اعتبر فيه أن تسعيرة تطهير المياه تخضع إلى المبدأ التطور التدريجي للأسعار حسب فئات المستعملين وحصص استهلاك الماء وأهمية الإفرازات المفرغة في شبكة جمع المياه القذرة وكذا حجم وطبيعة الملوثات الموجودة بها[1].

ويفيدنا هذا النظام المعتمد لاحتساب تسعير تطهير المياه القذرة الذي اعتمده المشرع الجزائري في التصريح بالإقرار التشريعي للضرر الإيكولوجي، والذي استند إلى حجم وطبيعة الإفرازات ونوع المواد المتواجدة به، وكذا التكاليف الخاصة بمعالجة المياه المستعملة، وبهذا يكون المشرع قد طبق المعيار البيولوجي في تقييم الضرر الإيكولوجي على ضوء الملوثات وكيفية التخلص منها.

وفيما يتعلق بقانون الغابات اعتمد المشرع تقديرا ماليا جزافيا لقطع أو قلع الأشجار، وقدر قطع أو قلع الأشجار التي تقل دائرتها عن 20 سنتمتر ولا يتعدى علوها مترا واحدا بـ 2000دج، وإذا تعلق الأمر بأشجار تم غرسها أو نبتت بصفة طبيعية منذ أقل من خمس سنوات تضاعف الغرامة إلى 4000 دج.

واستنادا إلى هذه الضوابط التشريعية في تسعيرة الضرر الإيكولوجي، ينبغي على القضاء الوطني إدراج جميع تكاليف إزالة التلوث وإعادة الحال إلى ما كان عليه، وإذا كانت التكاليف باهظة أو مستحيلة، فإنه يمكن تطبيق أنظمة التسعير التي اعتمدها المشرع في قانون المياه، والمتمثلة في "السعر الاجتماعي[2]"، أو مبدأ التسعير القائم على التضامن الاجتماعي والتوازن المالي[3]، أو التكلفة الاقتصادية المقبولة[4].

كما يمكن الاستناد إلى الطريقة التي اعتمدها المشرع في تحديد تسعيرة المياه، والتي تقوم من خلاله الهيئة المستغلة بإدراج الأعباء المالية للاستثمار والاستغلال والصيانة، كاملة أو جزء منها[5]، في تقييم أعباء عمليات التدخل لإصلاح أي عنصر طبيعي وإدراجها ضمن التعويض.

يمكن هذا الاعتراف التشريعي بتقويم الضرر الإيكولوجي للقضاء باحتساب وفوترة جميع العمليات المتعلقة بإزالة التلوث عند تعويض الضرر الإيكولوجي الخالص.

[1] – المادة 149 من قانون 05-12 المتعلق بقانون المياه.

[2] – المادة 143 من قانون 05-12 المتعلق بقانون المياه.

[3] – المادة 138 من قانون 05-12 السابق.

[4] – وفقا لمبدأ الحيطة أو الاحتياط، المادة 6/3 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة السابق.

[5] – المادة 139 من قانون 05-12 المتعلق بالمياه السابق.

وقد طبق القضاء الفرنسي المعيار الاقتصادي في تقدير الإتلاف الذي تعرضت له غابة محمية واعتبرت المحكمة أن "قيمة الغابة تستمد من دورها الفيزيائي، والبيولوجي، والسياحي، والترفيهي... وأن الضرر كبير بفعل المجهودات والاستثمارات المستهلكة من قبل الجماعات المحلية لحمايتها[1]".

وفي قضية أخرى لجأ القضاء الفرنسي إلى تطبيق المعيار الاقتصادي على التراجع الحاصل لقنافذ البحر "les oursins" بفعل الصيد غير المشروع، وأشارت المحكمة: "أن الالتقاط غير المشروع لقنافذ البحر أعلى من قيمة الموارد غير المسموح باصطيادها، فإضافة إلى قيمة العنصر الطبيعي يجب إضافة تكاليف حراسة هذه المحمية، والآثار غير المحدودة لسرقة المجالات المحمية[2]".

ومن جهة أخرى تؤدي صعوبة التقدير الاقتصادي لأملاك ليست لها قيمة اقتصادية إلى تضارب الأحكام القضائية وعدم تجانسها، مما يحث على اعتماد التقييم الجزافي للأضرار الإيكولوجية لتجنيب المدعين بالضرر الإيكولوجي القيام بخبرات طويلة؛ والتي قد تكون نتائجها في أغلب الأحيان غير مؤكدة. يستند الفقه لتبرير هذا التوجه إلى الممارسة العريقة للجدول الرسمي للتقدير الجزافي في قانون العمل. لذلك يقترح الفقه تطوير جدول مماثل للأضرار الإيكولوجية، وهجر الطابع الكلاسيكي الجامد للتقويم الاقتصادي للضرر الذي لا يلاءم خصوصيات الضرر الإيكولوجي، ولا يمكن من الوصول إلى تقدير متفق عليه للضرر[3].

إلا أن اقتراح اعتماد التقدير لا يخلو بدوره من الانتقاد والنقائص لأن المشاكل الإيكولوجية تتبلور خلال فترات طويلة، الأمر الذي يثير مشكلة كلاسيكية تتعلق بالإثبات، ذلك أن المهل الطويلة تثير مسألة الشك أو عدم الدقة، وبذلك فإن التقدير الجزافي المسبق لا يعبر عن حقيقة الضرر الإيكولوجي، إذ أنه يمكن أن يتحقق الضرر الإيكولوجي ولا يكون قابلا للاسترداد، أو أنه يمكن أن يكون قابلا للاسترداد، وأن حجم التقديرات الجزافية المسبقة قد لا تستوعب بفعل طول المدة الفاصلة بين الفعل والنتيجة التقديرات المالية الحقيقية للضرر الإيكولوجي.

كما أن التقدير الجزافي ليس هو دائما الحل الأمثل، إذ يعتبر اتجاه آخر أنه يمكن أن يكون الضرر الاقتصادي الناجم عن الأضرار الإيكولوجية هو ذاته نقطة ارتكاز لتعويض الضرر الإيكولوجي الخالص، لأن الأضرار التي تصيب الأشياء أو العناصر البيئية المشتركة قد

---

1 -(Trib. Gr.inst. Toulon 26 sep. 1985), Martine Remond-Gouilloud, *réparation du dommage écologique*…op. Cit. p.15.

2 - (Trib.pol. Hyères 25 janv. 82), Ibid.

3 -Gilles Martin, *réflexion*… op. Cit. p.126.

تتحول إلى أضرار تصيب الأشخاص بصورة خاصة، أو تصيب النشاطات الاقتصادية التي يزاولها من يستغلون نفس هذه العناصر الطبيعية المشتركة التي تعرضت للتغيير[1].

ونظرا للطابع غير المستقر للأضرار الإيكولوجية وجب إحداث نظام خاص للتعويض، لا يقوم على تقدير جزافي مسبق وإنما على تعويض مؤقت قابل للمراجعة إلى أن تستقر أو تتوقف الآثار السلبية للنشاط الملوث، وفق ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 131 من القانون المدني التي تتيح للقاضي إذا لم يتيسر له تقدير التعويض وقت الحكم بصفة نهائية، أن يحتفظ للمضرور بالحق في أن يطالب خلال مدة معينة بالنظر من جديد في التقدير، أو كحالة التعويض المعمول بها في مجال الأضرار الجسمانية في مجال حوادث السيارات، والتي لا يحسم فيها التعويض النهائي إلا بعد استقرار الحالة الصحية للمصاب.

ثانيا: تنظيم العناصر الإيكولوجية وفق طريقة تنظيم الممتلكات الثقافية

يمكن أن نستلهم من طريقة تنظيم الممتلكات الثقافية من خلال قانون 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، صيغة قانونية لتنظيم العناصر الطبيعية سواء الواقعة منها ضمن نطاق الملكية أو غير مملوكة لأحد لإقرار الضرر الإيكولوجي.

يعرف التراث الثقافي للأمة بأنه جميع الممتلكات الثقافية العقارية والعقارات بالتخصيص والمنقولة والموجودة على أرض عقارات الأملاك الوطنية وفي داخلها أو المملوكة لأشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص[2]... ويمكن أن يتولى تسيير الممتلكات الثقافية المتعلقة بالأملاك الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية أصحاب الحق فيها[3].

وفيما يتعلق بالممتلكات الثقافية التابعة للملكية الخاصة، بالإضافة إلى إمكانية دمجها في الملكية العامة عن طريق الاقتناء بالتراضي أو عن طريق نزع الملكية أو ممارسة حق الشفعة أو الهبة, فإنها تحتفظ بحق سن ارتفاقات للصالح العام مثل حق السلطات في الزيارة والتحري[4]. كما يمكن شغل العقار المصنف من قبل المالكين أو المؤجرين أو المستعملين مع التقيد

---

[1] - Jean-Yves Chenot, *droit et environnement*, collection du laboratoire de théorie juridique, volume 7, presse universitaire D'Aix-Marseille, 1995. Pp, 14- 15.

[2] – المادة2 من قانون 98–04– المؤرخ في 15 يونيو 1998 والمتعلق بحماية التراث الثقافي.ج.ر عدد: 1998/44.

[3] – المادة 04 من قانون 98–04 السابق.

[4] – المادة 05 من قانون 98–04 السابق.

بالترخيص المسبق الصادر عن الوزير المكلف بالثقافة والذي يحدد الواجبات التي تـتلاءم مـع المحافظة على المعلم الثقافي[1].

تفيدنا هذه الطريقة المتبعة في حماية العناصر الثقافية ضمن قانون التراث الثقافي سواء التي تندرج منها ضمن الأملاك الوطنية أو التي تندرج ضمن الأملاك الخاصة، فـي إعطائنـا صورة حول كيفية اقتراح تأطير قانوني للعناصر البيئية سواء الخاضعة منها للأملاك العامة أو المملوكة للأفراد أو غير المملوكة لأحد، ويفيدنا هذا المنهج في إعطـاء أو تخويـل المـصالح المختصة بحماية البيئة ارتفاقات مباشرة على العناصر الطبيعية وكذا العناصر التي تندرج ضمن ملكية الأفراد مع إمكانية اتخاذ تدابير مباشرة للحد من التدهور الذي يصيب هذه العناصر.

وفيما يتعلق بتجسيد الضرر الإيكولوجي فإن هذا المسار المقترح في وصف العناصـر البيئية، يخول الهيئات العامة بالإدعاء ضد أي مساس أو تحوير للعناصر الطبيعية، لأن المساس بهذه العناصر يعد مساسا بالمصالح التي تسعى الهيئات العامة لحمايتها.

بعد بيان ضرورة مراجعة القواعد الإجرائية للنزاع البيئي لاحتضان الضرر الإيكولوجي الخالص، ومناقشة الشروط المتعلقة بالإدعاء، وعدم ملائمة المسؤولية المدنية، اتضحت أهميـة الاعتراف التشريعي والقضائي بالضرر الإيكولوجي الخالص. إلا أنه ورغم هذا الاعتراف يظل نظام التعويض الحالي المقرر للأضرار التي تصيب الممتلكات غير متماش مـع خـصوصيات الضرر الإيكولوجي الخالص.

---

[1] – المادة 25 من قانون 98-04 السابق.

المبحث الثالث: ضرورة إعادة النظر في نظام تعويض الضرر الإيكولوجي الخالص

بالرغم من الاعتراف المبدئي بالضرر الإيكولوجي في قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة، إلا أن تقدير تعويضه الحقيقي لا يزال يعرف صعوبات بسبب تحديد سقف المسؤولية المدنية عن الضرر الإيكولوجي، وعدم استفادة العناصر الطبيعية غير المملوكة لأحد من هذا التعويض. لأجل ذلك وجب البحث عن تعويض جديد يتلاءم مع وظيفة إصلاح الضرر الإيكولوجي الخالص، والمتمثل في إعادة الحال إلى ما كان عليه الوسط الطبيعي قبل الإضرار به (المطلب الأول)، وبفعل الحجم الكارثي والخطير لبعض الأضرار البيئية، والتي تتجاوز القدرات الاقتصادية والمالية للملوث، فإن إعادة الحال إلى ما كان عليه على نفقة المسئول عن التلوث يصبح مستعصيا أو مستحيلا، مما يستدعي إيجاد صيغ جديدة مناسبة لتمويل عمليات إصلاح الأضرار الإيكولوجية الكبرى أو الكارثية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: النظام القانوني لإعادة الحال إلى ما كان عليه

نظرا لحداثة الاعتراف التشريعي[1] في الجزائر بإقرار نظام إعادة الحال إلى مـــا كـــان عليه كبديل للتعويض النقدي في الأضرار الإيكولوجية الخالصة, وعدم وجود ممارسة قـضائية مستقرة لدى القضاء الوطني، فإنه ينبغي تسليط الضوء على مختلف جوانبه ومناقـشة الأسـس القانونية لإعادة الحال إلى ما كان عليه (الفرع الأول)، لنتناول بعد ذلك عرض مضمون إعـادة الحال إلى ما كان عليه (الفرع الثاني)، وبيان المدين بإعادة الحال إلى ما كـان عليـه (الفـرع الثالث)، وبيان حدود فعالية نظام إعادة الحال إلى ما كان عليه والاقتراحات المتعلقـة بتفعيلـه (الفرع الرابع).

الفرع الأول: الأساس القانوني لإعادة الحال إلى ما كان عليه

اثبت نظام الإصلاح أو التعويض المعتمد في نطاق المسؤولية المدنية الحالية إلـى حـد كبير فعاليته في إصلاح الأضرار التي تصيب الأشخاص أو الممتلكات، إلا أن إسـهامها فـي إصلاح الأضرار الإيكولوجية الخالصة لا زال دون المستوى المطلوب. إذ يعتبر الأستاذ طاشور عبد الحفيظ أن "المسؤولية المدنية مهما كان سندها القانوني تبقـى مجـرد مجهـودات فرديـة وخاصة، تهدف أساسا إلى جبر الأضرار الناجمة عن التصرفات الضارة. هذه الحمايـة تبقـى وسيلة ضعيفة للاستجابة إلى أهمية حماية المكونات البيئية التي تعد ملكا مـشتركا للمجموعـة الوطنية[2]".

يواجه نظام التعويض التقليدي المعد لحماية المصالح الناتجة عن الملكيـة أو الحيـازة، نوعا جديدا من الأضرار التي تصيب العناصر غير المملوكة لأحد. وتتميـز هـذه الأضـرار الإيكولوجية بطابع الاستمرارية أثناء المحاكمة وبعدها، وهذا عكس ما هو عليـه الوضـع فـي

---

[1] – تم تكريس نظام إعادة الحال إلى ما كان عليه ضمن قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة ضمن مجموعة من المبادئ وهي:

– مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية والذي بمقتضاه ينبغي تجنب إلحاق الضرر بالموارد الطبيعية كالمـاء والهـواء والأرض وبـاطن الأرض،

– مبدأ الاستبدال والذي يقضي باستبدال عمل مضر بالبيئة بآخر يكون أقل خطرا عليها، ويختار هذا النشاط حتى ولـو كانـت تكلفتـه مرتفعة ما دامت مناسبة للقيم البيئية موضوع الحماية،

– مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر ويكون ذلك باستعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبكلفة اقتـصادية مقبولة.

[2] – د. طاشور عبد الحفيظ، حول فعالية سياسة التجريم في مجال حماية البيئة، مخبر الدراسات والأبحـاث حـول المغـرب والبحـر المتوسط. جامعة منتوري– قسنطينة.2001. ص 82.

التعويض عن إتلاف أو تحطيم ملك الغير، إذ يتوقف النزاع بمجرد الحكم بما يعادل قيمة الأشياء الهالكة ولا يعقل أن يطالب من أهلكت ممتلكاته من جديد بالتعويض عنها.

كما أن التعويض المالي عن الأضرار الإيكولوجية الخالصة، لا ينهي النزاع بالنسبة للمستقبل، لأن موضوع النزاع الذي كان محل المطالبة القضائية لا زال قائما ويصلح لمطالبة قضائية جديدة بسبب استمرارية الضرر للوسط الطبيعي، والذي يمكن أن تنعكس آثاره على ممتلكات الغير، الأمر الذي يخولهم حق المطالبة بإصلاح الضرر من جديد، ويجعل من النزاع البيئي وفقا لقواعد الإصلاح التقليدية غير منته.

فنظرا لعدم جدوى الإصلاح المالي للضرر الإيكولوجي الخالص[1]، فإن التعويض العيني يظل هو الحل الأفضل، لذلك تعرف الممارسة والنظريات المتعلقة بحماية البيئة في الوقت الراهن تطبيق أساليب إصلاح عينية عديدة منها: وقف النشاط الملوث، أو استبدال أساليب الإنتاج والمواد المستخدمة والتقنيات المستعملة، ومنع مزاولة بعض النشاطات الخطرة على البيئة بصورة نهائية، وإعادة إصلاح التوازن البيئي، والأمر بالقيام بالأشغال وإعادة الحال إلى ما كان عليه.

ويشكل إجراء إعادة الحال إلى ما كان عليه أحد التطبيقات الفعالة لإصلاح الأضرار الإيكولوجية الخالصة, بعد أن كان الإصلاح محصورا في التعويض النقدي الذي لا يلاءم الأضرار التي تصيب العناصر الطبيعية، لأن التعويض النقدي عن الأضرار الإيكولوجية الخالصة سواء قدم لأفراد أو جمعيات أو هيئات عامة فإنه يشكل نوعا من الإثراء بلا سبب على حساب العناصر الطبيعية التي لا مالك لها، ولا يحل مشكلة التدهور البيئي التي تصيب هذه العناصر.

بسبب عدم فعالية التعويض المالي عن الأضرار الإيكولوجية الخالصة، يلمس الفقه نوعا من الاقتناع الرسمي مفاده أن التعويض النقدي الكلاسيكي يعد انحراف بموضوع الدعوى, لذلك فإن فكرة المسؤولية التي يطالب بها المدعون تنحصر أساسا في المطالبة بإعادة الحال إلى ما كان عليه، والأمر بإعادة إصلاح التوازن الذي تم تحطيمه، والأمر بالقيام بالأشغال التي تسمح بإعادة التوازنات الإيكولوجية للعمل مجددا[2].

---

[1] – يدفعنا عدم ملائمة نظام الإصلاح التقليدي المالي للضرر الإيكولوجي الخالص، وعدم جدواه في إنهاء النزاع البيئي بالنسبة للمستقبل، إلى إيجاد صيغة تعويضية تؤدي على إنهاء النزاع البيئي بالنسبة للمستقبل بصورة حاسمة.

[2] - Gilles Martin, *la notion du dommage écologique*, op. Cit. p, 141.

وتبعا لما تقدم يستمد نظام إعادة الحال إلى ما كان عليه أهمية وجوده من ضرورة وقف أو إزالة الضرر بالنسبة للمستقبل خاصة في مجال الأضرار الإيكولوجية الخالصة، وإعادة الحالة الطبيعية للعناصر التي تعرضت للتدهور البيئي إلى وضعيتها الأصلية أو إلى وضـــعية قريبـــة منها.

وإذا كانت المطالبة بإقرار إعادة الحال إلى ما كان عليه لإصلاح الأضرار الإيكولوجية حديثة في قانون حماية البيئة، فإن تطبيقها في المسؤولية المدنية يعد أمرا مألوفا، ونظاما راسخا في الكثير من تطبيقات القانون المدني الجزائري, ذلك أنه يمكن للمتضرر أن يطلب من القاضي تقدير التعويض نقدا أو أن يطالبه بإعادة الحال إلى ما كانت عليه[1]، أو المطالبة بإزالة أو وقف مضار الجوار غير المألوفة بالنسبة للمستقبل[2]، كما يمكن لمالك المواد التي أقام بها شخص آخر منشأة أو بناء على أرضه أن يطالب بإزالتها إذا كان نزعها ممكنا[3]، وإذا أقام شخص منـــشآت بمواد من عنده على عقار للغير دون رضاه، فيمكن لصاحب الأرض طلب إزالة المنشآت علـــى نفقة من أقامها[4]. كما تضمن القانون المدني صورا أخرى لإعادة الحال إلى ما كان عليـــه، إذ خول لمن يسترد ملكه الذي أقيمت عليه منشآت بأن يدفع للحائز جميع ما أنفقه، ويجوز للحائز أن يزيل ما أحدثه من منشآت بشرط أن يرد الشيء إلى حالته الأولى...[5]، وفي حالة مخالفة حـــق الارتفاق خول صاحب العقار إمكانية المطالبة بإصلاحه عينا[6].

هذه الصور الواردة في القانون المدني والمذكورة على سبيل المثال توضح بأن ممارسة إعادة الحال ليست غريبة عن القانون المدني، وأنها تقوم على فكرة جوهريـــة مفادهـــا إزالـــة الاعتداء المادي بقدر الإمكان، فالأمثلة السابقة تشير كلها إلى حق المالك الـــذي تعـــرض حقـــه للاعتداء بأن يطالب أولا بالكف عن الاعتداء من خلال إزالة موضـــوع الاعتـــداء (منـــشآت- بناءات- أغراس) وإعادة صورة ملكيته إلى حالتها الأصلية قبل الاعتداء.

هذه الصور المختلفة التي تجيز للمالك المطالبة بإعادة الحال إلى ما كان عليـــه لحمايـــة ملكيته من أي اعتداء مادي، يمكن أن تشكل سندا قانونيا متينا للمطالبة بإعادة الحال إلى ما كان

---

[1] – المادة 132 / 2 من القانون المدني.

[2] - المادة 691/ 2 من القانون المدني الجزائري.

[3] – المادة 783 من القانون المدني الجزائري.

[4] – المادة 784 من القانون المدني الجزائري.

[5] – المادة 839 من القانون المدني الجزائري.

[6] – المادة 2/870 من القانون المدني الجزائري.

لإصلاح الأضرار التي تصيب العناصر الطبيعية التي لا مالك لها في إطار القانون المدني. وإن كان وجه المطالبة يختلف من حيث الإجراءات إذ لا يتعلق الأمر في العناصر الطبيعية بمطالبة المالك بإعادتها إلى حالتها الأصلية أو القريبة منها، وإنما بمن يقر لهم القانون حق الإدعاء بالمصلحة الجماعية.

كما تسمح لنا هذه الممارسة القضائية لإعادة الحال إلى ما كان عليه في القانون المدني، بالمطالبة بتخويل القاضي المدني مجالا أوسع للحكم بإعادة الحال في إطار قانون حماية البيئة، على غرار اختصاص القاضي الجزائي والإدارة بالنطق بإعادة الحال إلى ما كان عليه.

وبناء على ما سبق يمكن الاستناد إلى إعادة الحال باعتباره مبدأ مكرسا في القانون المدني لإزالة الضرر بالنسبة للمستقبل، واقتراح إعادة الحال إلى ما كان عليه كآلية محورية للحد من الأضرار الإيكولوجية الخالصة بالنسبة للمستقبل، ليؤدي هذا المسلك إلى إقرار مسؤولية الملوث وإنهاء النزاع البيئي بالنسبة للمستقبل والحد من تراكم الطلبات الخاصة بإزالة الضرر الإيكولوجي الخالص وتعاقبها.

فنظرا للمخاطر والأضرار الجسيمة التي يمكن أن تتسبب فيها المنشآت المصنفة الملوثة, نص قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة على أنه يجوز للمحكمة أمر المنشأة الملوثة بإرجاع الأماكن إلى حالتها الأصلية ضمن الآجال التي تحددها لصاحب المنشأة[1]. ويهدف الحكم بإعادة الحال إلى ما كان عليه إلى إرجاع الوسط الذي تعرض للتلوث إلى حالته الأصلية قبل حدوث التلوث، أو إلى حالة تكون أقرب منها بقدر الإمكان[2]، ونظرا لكون "اللجوء إلى هذا الإجراء في الحياة العملية نادرا، هذا إن لم نقل منعدما..."[3]، فإنه لا يزال يستحق الكثير من الاهتمام في جوانب متعددة تتعلق بمعرفة من هو المدين بإعادة الحال؟ سواء في حالة وقف المنشأة أو في حالة تصفيتها أو في حالة تأجير أو بيع الأرض التي تقع ضمنها المنشأة الملوثة.

---

1 – المادة 102 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

2 – سعيد السيد قنديل, آليات تعويض الأضرار البيئية– دار الجامعة الجديدة للنشر, 2004 , ص 30.

3 – طاشور عبد الحفيظ, نظام إعادة الحال إلى ما كانت عليه في مجال حماية البيئة, مجلة العلوم القانونية والإدارية عدد:2003/01– كلية الحقوق– جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ص 130.

الفرع الثاني: مضمون إعادة الحال إلى ما كان عليه ضمن القواعد البيئية

يشمل إجراء إعادة الحال إلى ما كان عليه إصلاح الأضـــرار الإيكولوجيـــة الخالـــصة الناجمة عن التلوث الاصطناعي والظواهر الطبيعية[1]، وسوف تقتصر دراستنا الطائفة الأولـــى من الأضرار الإيكولوجية.

ويتضمن إجراء إعادة الحال للأضرار الإيكولوجية ذات المصدر الاصطناعي صورتين: تتمثل أولى هاتين الصورتين في التدخل المباشر لإصلاح وترميم الوسط البيئي الـــذي تعـــرض للتلوث في حالة إمكانية استرجاع كل أو بعض الخصوصيات الطبيعية للوســـط الـــذي أصـــيب بالتلوث. وتتمثل الصورة الثانية في إعادة تشكيل وإنشاء شروط معيشية مناسبة للعناصر الطبيعية التي تعرض وسطها الأصلي للتدهور في مكان آخر، بسبب هدم أو زوال العلاقات أو الـــشروط الخاصة بالنظام البيئي (écosystème) وعدم إمكانية استرجاعها، وهنا يتعلق الأمر بنـــوع مـــن التعويض المثلي أو القريب من المثلي[2].

ولتجاوز العقبة التقنية الأولى المتعلقة بمعرفة وتحديد ووصف الحالة الأصـــلية للوســـط الذي تعرض للتلوث لإعادة الحال إلى ما كان عليه، يمكن الاستعانة بالدراسات السابقة المنجـــزة عن حالة هذا الوسط والمتمثلة في دراسات مدى التأثير أو دراسة موجز التأثير ودراسة الأخطار أو دراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية، لأن هذه الدراســـات تـــصف لنـــا الخـــصوصيات الطبيعية للوسط قبل إنجاز أي مشروع ملوث والانعكاسات المحتملة للنشاط المزمع القيـــام بـــه، والتدابير الواجب اتخاذها لمواجهة الأخطـــار المحتملـــة. كمـــا يمكـــن الاســـتعانة بالمعطيـــات والإحصائيات الدورية التي تقوم بها مختلف القطاعات الوزارية، مثل المياه، الغابات، الـــصحة، البيئة، حماية الحيوانات، الأرصاد الجوية، والقابلة للإطلاع.

ولكي يقبل القاضي فحص وسائل الإثبات هذه وجب الرجوع إلى نفس الفكـــرة الـــسابقة المتعلقة بإثبات الضرر الإيكولوجي الخالص, والتي تعرضنا فيها إلى أهمية التوسع فـــي قبـــول قرائن الإثبات.

---

[1] – لأن الحالة الثانية من تدهور أو تحطيم العناصر الطبيعية تحدث بفعل فيضانات، أو جفاف، أو حرائـــق، أو زلازل، أو بـــراكين، أو انزلاقات أرضية، والتي لا تتدخل فيها قواعد المسؤولية المدنية، وتعد من مسؤولية الدولة إعادة الحـــال وفقـــا لقـــدراتها الاقتـــصادية والتكنولوجية.

[2] – سعيد السيد قنديل, آليات تعويض الأضرار البيئية, المرجع السابق, ص 30.

أما بالنسبة للنشاطات الملوثة التي أقيمت قبل اشتراط دراسة مدى التأثير على البيئة فيها[1]، فإنه يمكن اللجوء إلى إثبات الحالة الأصلية للوسط في مثل هذه الحالات بكل الوسائل المتعلقة بإثبات الوقائع المادية.

وعند إقرار إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل حدوث التدهور البيئي، والتعرف على الحالة الأصلية للوسط، فإن الكثير من الاتفاقيات الدولية والقوانين الداخلية اشترطت أن يكون إعادة الحال إلى ما كان عليه ممكنا ومعقولا، وهو ذات المبدأ الذي كرسه المشرع الجزائري بقوله: كلما كان ذلك ممكنا وبتكلفة اقتصادية مقبولة[2]، ذلك لأن الموازنة تتم هنا بين كلفة إعادة الحال والقيمة الفعلية للعناصر الطبيعية موضوع الاسترجاع[3].

كرس المشرع الجزائري ضمن القواعد الخاصة تطبيقات عديدة لإعادة الحال إلى ما كان عليه: ففي مجال إزالة النفايات جاء القانون الجديد بمجموعة من الحالات يفرض فيها على منتج أو حائز النفايات الالتزام بضمان إزالة النفايات على حسابه الخاص بطريقة عقلانية بيئيا[4], وفي حالة إدخال نفايات إلى الإقليم الوطني بطريقة غير مشروعة، ألزم القانون حائزها أو ناقلها بضمان إرجاعها إلى البلد الأصلي[5]، كما ألزم قانون الغابات من يقوم بتفريغ أوساخ أو ردوم في الأملاك الغابية الوطنية أو وضع أي شيء آخر من شأنه أن يتسبب في حرائق لإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية[6].

وعندما يشكل استغلال منشأة لمعالجة النفايات أخطارا أو عواقب سلبية ذات خطورة على الصحة العمومية و/أو البيئة، تأمر السلطة الإدارية المختصة المستغل باتخاذ الإجراءات الضرورية فورا لإصلاح هذه الأوضاع، وفي حالة عدم امتثاله تتخذ السلطة الإدارية المختصة تلقائيا الإجراءات التحفظية الضرورية على حساب المسئول، كما أقر المشرع الجزائري في قانون المياه التزاما عاما يقضي بالتزام المنشآت الصناعية بمعالجة المياه المستعملة كلما أمكن

---

[1] – لم تطبق دراسات مدى التأثير على البيئة بصورة منظمة على المنشآت المصنفة إلا بعد إحداث مفتشيات البيئة سنة 1996، وبذلك فإن العديد من المنشآت السابقة لهذا التاريخ لم تخضع لهذا الإجراء، وبذلك تثار صعوبة خاصة بصددها لإثبات الحالة الأصلية للوسط الطبيعي الذي تعرض للاعتداء لاحقا.

[2] – وردت صيغة كلما كان ذلك ممكنا اقتصاديا في مبدأ النشاط الوقائي ومبدأ الحيطة م3 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة.

[3] – ولو أن مسألة تحديد القيمة الاقتصادية الخاصة بالعناصر الطبيعية يصعب تقديرها نقديا.

[4] – المادة 08 والمادة 23 من قانون 01–19 المتعلق بالنفايات.

[5] – المادة 27 من قانون 01–19 المتعلق بالنفايات.

[6] – المادة 86 من قانون 84–12 المتعلق بالغابات السابق.

ذلك اقتصاديا[1]، إلا أن المشرع تخلى عن ضابط القدرة الاقتصادية للمنشآت الملوثة من خـلال قانون المياه الجديد[2]. كما تضمن قانون النشاطات المنجمية إعادة الحال إلى ما كان عليه بعـد الانتهاء من استغلال المواقع المنجمية[3].

يقصد بالصيغة العقلانية لإعادة الحال الموازنة بين القدرة الاقتصادية للمنـشاة الملوثـة والتكاليف الحقيقية لإعادة الحال إلى ما كان عليه[4]، إلا أن هذه الصيغة العقلانيـة وإن كانـت تحقق عدالة بالنسبة لأصحاب المنشآت والاقتصاد الوطني، إلا أنها لا تحقق حماية فعالة للبيئـة لعدم إمكانية تطبيق إعادة الحال في الأضرار البيئية الكبرى أو الكارثية، لأنه لا يمكن لأغلـب المؤسسات الملوثة أن تتحمل تكاليف إعادة الحال بمفردها, وبالتالي ففي هذه الحالة تعفـى مـن مسؤولية إعادة الحال ويظل الضرر الإيكولوجي الخالص قائما، الأمر الذي يستوجب البحث عن طريقة أخرى لتمويل إعادة الحال.

لأجل ذلك وجب إعادة النظر جذريا في المكلف قانونا بدفع تكلفة إعادة الحال خاصة في حالة التلوث الذي يفوق القدرات الاقتصادية للمنشآت الملوثة، إذ لا ينبغي أن ننظر في مثل هذه الحالات التي يستعصى فيها على صاحب المنشأة الدفع بأنه هو المسئول الوحيد عن التلوث، لأن النشاطات الملوثة يستفيد منها المجتمع والاقتصاد الوطني لأن أصحاب الأنشطة الملوثة يـدفعون بصفة منتظمة رسوما إيكولوجية يفترض أن تجمع حصيلتها لمواجهة حالات التلوث الكارثي التي لا يستطيع الملوث لوحده مجابهتها.

وإضافة إلى الحل السابق الذي يهدف إلى إدخال الصناديق الخاصة بمكافحة التلوث عن طريق القضاء لإعادة الحال إلى ما كان عليه، يستند الفقه إلى بعض الأحكـام القـضائية التـي تقضي بأنه إذا تجاوزت تكاليف إزالة التلوث قيمة الأموال الملوثة فإن القاضـي يحكـم بأقـل القيمتين كتعويض[5]، إلا أن هذا الحل يمكن أن يؤدي في أغلب الأحيـان إلـى التنـصل مـن إجراءات إعادة الحال أو إلى تأمين مبالغ زهيدة لا تفي بغرض إعادة الحال إلى ما كان عليـه، وخاصة إذا تحمل الملوث أعباء إعادة الحال إلى ما كان عليه لوحده كما هو معمـول بـه فـي

---

[1] – المادة 74 من قانون 83-17 المتعلق بالمياه. الملغى بموجب القانون 05-12.

[2] – إذ نصت الماد 47 من قانون 05-12 المتعلق بقانون المياه على إلزام كل الوحدات الصناعية التي يعتبر تفريغهـا ملوثـا، وضـع منشآت نصفية ملائمة، ومطابقة منشآتها وكيفيات معالجة مياهها المترسبة حسب معايير التفريغ المحددة عن طريق التنظيم.

[3] – المادتين 86-87 من قانون 84 – 06 المتعلق بالنشاطات المنجمية والمعدل سنة 2002.

[4] – في الحالات التي يشترط فيها إعادة الحال على نفقة الملوث مثلا في الحالات السالف ذكرها والواردة في قانون النفايـات والميـاه والمناجم.

[5] – سعيد السيد القنديل, المرجع السابق, ص 34.

مختلف التطبيقات المنصوص عليها في مختلف القوانين الفرعية الوطنية[1], لذلك نقترح اعتماد الحل الذي جاء به القانون الألماني المؤرخ في 10 ديسمبر 1990 الذي أعطي للمدعى عليه (الملوث) الحق في استرداد ما أنفقه من تكاليف بقصد إزالة التلوث وإعادة الحال إلى ما كان عليه, بمعنى أن القيام بإجراء إعادة الحال إلى ما كان عليه قائم حتى وإن كانت تكاليف إزالة التلوث تفوق قيمة الوسط المسترجع[2]، لأن الملوث ليس وحده من يتحمل عبء إعادة الحال بل يجب أن يتحمله المجتمع ككل لكونه يجني منافع اقتصادية واجتماعية من النشاط الملوث، لذلك ينبغي أن يتم تقاسم أعباء إعادة الحال عن طريق تأمين نفقات هذه العملية من الرسوم الإيكولوجية التي تغذي الصناديق الخاصة بالبيئة أو من خلال تدخل التأمينات.

الفرع الثالث: المدين بإعادة الحال إلى ما كان عليه

تمر حياة المنشأة الملوثة (الشركة التجارية) بتقلبات عديدة تثير في مختلف مراحلها بعض الصعوبات في التعرف على المدين بإعادة الحال إلى ما كان عليه، لذلك وجب بيان المدين بإعادة الحال في مختلف الوضعيات المستجدة التي تطرأ على حياة المنشأة أو بعد توقفها. إذ ينبغي ابتداء تحديد المسئول عن إعادة الحال في حالة المسير القانوني والمسير الفعلي (أولا)، وكذا المسئول إعادة الحال بسبب المواد الخطرة التي أفرزتها أو خزنتها المنشأة في موقعها في حالة بيعها (ثانيا)، وبيان المسئول عن إعادة الحال في حالة إيجارها (ثالثا)، وأيضا في حالة تغير المستغل (رابعا)، وأخيرا في حالة تعرض المنشأة للتصفية (خامسا).

أولا: مسؤولية المسير القانوني والفعلي عن إعادة الحال

يعتبر الحائز لترخيص استغلال منشأة مصنفة هو المدين قانونا بإعادة الحال إلى ما كان عليه وفقا لطبيعة النشاط الملوث والترخيص المتعلق به، سواء كانت من الصنف"أ" أو "ب" أو "ج"، وفقا لما ينص عليه قانون البيئة[3] والمرسوم المنظم للمنشآت المصنفة[4].

---

[1] – المادة 08 والمادة 23 من قانون 01–19 المتعلق بالنفايات، والمادة 27 من قانون 01–19 المتعلق بالنفايات، والمادة 43 من قانون 01–19 المتعلق بالنفايات.

– المادة 74 من قانون 83–17 المتعلق بالمياه، والمادة 157 مكرر 2 من الأمر 96–13 المعدل والمتمم لقانون المياه 83–17 الملغى، وفي الماد 47 من قانون 05–12 المتعلق بقانون المياه الساري المفعول. والمادتين 86–87 من قانون 84 – 06 المتعلق بالنشاطات المنجمية والمعدل سنة 2002.

[2] – سعيد السيد القنديل, المرجع السابق, ص 34.

[3] – المواد من 18 إلى 20 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة.

[4] – المادة 05 –06 من المرسوم التنفيذي رقم 98–339 الذي يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها الملغى.

وضمانا للإبقاء على مسؤولية صاحب الترخيص في حالة حدوث تعديلات لاحقة قد تمس بشروط حماية المحيط, نص التنظيم الخاص بالمنشآت المصنفة على إلزام المستغل بطلب رخصة جديدة, وقد اشترط هذا الإجراء ليكون المستغل مسئولا عن أي تحديث أو نقل أو تبديل في عين المكان وفي طبيعة التجهيزات[1]. وفي حالة استغلال منشأة بدون ترخيص فإنه يجوز للمحكمة أن تقضي بمنع استغلال المنشاة إلى حين الحصول على ترخيص ويمكنها الأمر بالنفاذ المؤقت للحظر, أو الأمر بإرجاع الأماكن إلى حالتها الأصلية في أجل تحدده[2].

ثانيا: المدين بإعادة الحال في حالة بيع الأرض التي استغلت بها المنشأة المصنفة

إذا لم يقم البائع بإبلاغ المشتري كتابيا بكل المعلومات حول الأخطار والانعكاسات الناجمة عن استغلال الأرض أو المنشأة[3], فإنه يمكن للمشتري فسخ العقد أو طلب إعادة الحال على نفقة البائع المدلس.

ويعتبر الفقه أن التزام "بيع الأرض التي استغلت أو تستغل فيها منشأة خاضعة للترخيص لا يشمل موضوع البيع فيها إلا الأصول المادية (actifs corporels) ولا يتعلق الأمر بالتنازل عن السندات, لذلك يطالب الفقه بتوسيع مفهوم الالتزام بالتبليغ عن الأخطار إلى البيع الذي يشمل التنازل عن السندات أو بيع المحلات التجارية[4]، مع العلم أن هذه السندات أو المحل التجاري تتعلق باستغلال شركة مدينة احتمالا بإعادة الحال إلى ما كان عليه، نتيجة للأضرار التي تسببت فيها قبل انتقال الملكية والتي يفترض أن تظل هي المسئولة عنها أثناء انتقال الملكية.

وفي حالة إعلام البائع للمشتري بأن الأرض التي استغلت أو تستغل فيها المنشأة المصنفة تحتوي على انعكاسات وأخطار محتملة على البيئة، فإن هذا الإخطار يعد إجراءا كافيا لإعفاء نفسه من المسؤولية ونقلها إلى المشتري، وبذلك يظل البائع مسئولا شخصيا عن كل المساوئ المحققة أو المحتملة، وبذلك يظل هو المدين بإعادة الحال إلى أن يقوم بإبلاغ السلطة مانحة الترخيص ببداية مهمة المستغل وذلك في أجل لا يتعدى شهرا واحدا[5].

---

[1] – المادة 39 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة، والمادة 27 من المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى.

[2] – المادة 102 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

[3] – المادة 30 من قانون 03-10.

[4] - Laurence Chabanne-Puozynin & François bavoillot. *La remise en état des sites pollués*, droit de l'environnement, n° 48, mai 1997.p.17.

[5] – المادة40 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة، والمادة 30 من المرسوم التنفيذي 98-339 الملغى.

ثالثا: المدين بإعادة الحال عند إيجار الأرض التي استغلت فيها المنشأة

قياسا على التزام الإعلام الواقع على المالك في حالة بيع العقارات التي تشكل خطورة أو مساوئ على البيئة، يلتزم المؤجر اتجاه المستأجر لقطعة أرض استغلت أو تستغل فيها منشاة ملوثة أن يبلغه بهذه المساوئ. يعتبر الفقه أنه خلال فترة الإيجار يكون الحائز المستغل هو المسئول الوحيد عن مصاريف إعادة الحال، وعند نهاية الإيجار يستعيد المؤجر المواقع المؤجرة وكل التبعات التي تنجر عنها، وفي حالة المستأجر المعسر يسأل بدله المؤجر[1].

رابعا: المدين بإعادة الحال في حالة تغيير المستغل

إذا تغير مستغل المنشأة الحاصلة على الترخيص أو التصريح, فإنه يجب على المستغل الجديد أو ممثله الذي ينوب عنه قانونا أن يصرح أمام السلطة المختصة المانحة للترخيص أو التصريح بتغير مستغل المنشأة مباشرة بعد بداية المستغل الجديد في أجل لا يتعدى شهرا واحدا[2]، فأي نقل لا يتم من خلاله التصريح بالمستغل الجديد يظل التزام إعادة المكان إلى ما كان عليه قائما على عاتق آخر مستغل معروف لدى الإدارة والذي ليس بالضرورة هو المستغل الحقيقي. وإضافة إلى التبليغ عن المستغل الجديد، اشترط القانون الفرنسي شرطا إضافيا يتعلق بمراعاة القدرات التقنية والمالية اللازمة للمستغل الجديد لإعادة الحال إلى ما كان عليه[3]. ويعد هذا الشرط ضمانا لجدية انتقال حقيقي للمنشأة المصنفة وليس مجرد تحايل لتهرب المسؤول من إعادة الحال، كما يعد هذا الإجراء من ناحية أخرى ضمانا لصرامة الحماية البيئية، لأن انتقال الاستغلال لا يمكن أن يتم لمستغل جديد غير قادر ماليا وتقنيا على تحمل تبعات التلوث الذي أحدثه المستغل الأول، وفي حالة عدم توفر الشروط المالية والتقنية في المستغل الجديد يظل قانونيا المستغل الأول المؤهل تقنيا وماليا هو المسؤول عن إعادة الحال إلى ما كان عليه.

لذلك وجب إضافة شرط القدرة المالية والتقنية في المستغل الجديد لتحمل تبعات إعادة الحال إلى ما كان عليه في القانون الجزائري، ليتسنى ضمان انتقال حقيقي[4] للمؤسسة الملوثة والتبعات المالية التي تنجر عن تلويثها للبيئة.

---

[1] - Laurence chabanne, op. Cit. p. 17.

[2] – المادة 40 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

[3] - Laurence chabanne, op. Cit. p. 17.

[4] – لأنه قد يحصل أن يكون هناك اتفاق للتحايل للتهرب من دفع تكاليف إعادة الحال إلى ما كان عليه من خلال اللجوء إلى بيع صوري لمؤسسة مفلسة ماليا وغير قادرة تقنيا على تحمل التزاماتها بإعادة الحال.

خامسا: مسؤولية المدير القضائي والمفوض المصفي عن إعادة الحال

يلتزم المدير القضائي بضمان إدارة الشركة إلى غاية فتح إجراء التصفية القضائية. ولا تعفى المنشأة الملوثة الموجودة في حالة التصفية من مسؤولية إعادة الحال إلى ما كـــان عليـــه. وضمن هذا السياق أرسى القضاء الفرنسي اجتهادات واضحة بصدد مسؤولية المنـــشأة الملوثـــة التي تتعرض للتصفية، إذا ألزم الوكيل المصفي برفع براميل تحوي مواد خطرة كانت مخزنـــة داخل المؤسسة، لأن القضاء اعتبر بأن هذه النفايات الضارة المتروكة في المصنع يجب أن ينظر إليها أنها مرتبطة بصورة مباشرة بهذه المؤسسة، وأن الانتقال غير القانوني لملكية الموقع الـــذي كانت تتواجد به المنشأة ينجر عنه عدم قبول إثارة صاحب المنشأة حيازة هذه العقارات من قبـــل الغير ليعفي نفسه من المسؤولية عن إعادة الحال إلى ما كان عليه، واشترط القـــضاء الفرنـــسي لإعفائه حلول مستغل جديد محله بصورة قانونية[1].

هذا الاجتهاد القضائي سد ثغرة إمكانية تهرب الشركات التي تخضع إلى إجراء التصفية من مسؤوليتها البيئية المتعلقة بإعادة الحال إلى ما كان عليه، وأبقى مسؤولية إعادة الحال علـــى عاتق المستغل الذي أفلست شركته من خلال ربطها بصاحب رخصة استغلال المنشأة الملوثـــة، ولم يقبل بإعفاء المستغل الذي تعرضت شركته لإجراء التصفية إلا إذا أثبت أن حلول المـــستغل الجديد تم وفق الشروط القانونية.

وبعد إقرار بقاء واستمرارية مسؤولية صاحب المنشأة الملوثة في حالة التـــصفية، يثـــار تساؤل جوهري آخر يتعلق بطريقة تأمين الديون اللازمة لإعادة الحال وما هي المرتبـــة التـــي تحصل عليها ضمن بقية الديون المستحقة على الشركة؟

لم يتناول المشرع من خلال قانون البيئة موضوع الالتزامات المالية التـــي تقـــع علـــى المنشآت الخاضعة لإجراء الوقف أو التصفية، إلا عند الإشارة لمستحقات المـــستخدمين والتـــي اعتبرها من الديون الممتازة في حالة وقف نشاط المنـــشأة الملوثـــة[2]، إلا أن هـــذا الحـــرص والأولوية التي حظيت بها الديون الاجتماعية للشركة في قانون البيئة لم يصاحبه اهتمام صـــريح بإعطاء أولوية للديون المتعلقة بإعادة الحال في حالة إنهاء نشاط المنشأة الملوثة.

---

[1] - (TA.poitiers, 19 juin 1992; M guillemot c/ préfet des deux- serves) Cité par Laurence chabanne, op. Cit. p.15.

[2] – اشترط المشرع الجزائري في المادة 2/25 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة أنه في حالة وقف سير المنشأة إلى غاية تنفيـــذ الشروط المفروضة عليها, تتخذ المنشأة التدابير التي تضمن دفع مستحقات المستخدمين مهما كان نوعها.

وبالرغم من أن قانون البيئة الجديد لم يتضمن حلا واضحا بخصوص الديون المتعلقة بإعادة الحال في حالة تصفية الشركة، فإن بعض القوانين الفرعية جاءت بحل صريح ومباشر ومنها قانون المياه الذي نص على حق الإدارة في استيفاء المبلغ بنفس طريقة استيفاء مديونية الدولة الخارجة عن الضرائب والملك العام[1]، فهذا الوصف صنف مديونية المنشآت الملوثة بأنها ديون ممتازة ويتم استيفائها بنفس طريقة استيفاء مديونية الدولة مما يمنحها المرتبة الثانية بعد الديون الاجتماعية، إلا أن هذا الحكم تم التخلي عنه في تعديل قانون المياه الجديد.

كما تضمن قانون النفايات إلزام مستغل منشأة معالجة النفايات عند إنهاء استغلالها أو غلقها النهائي بإعادة تأهيل الموقع إلى حالته الأصلية أو الحالة التي تحددها السلطة المختصة، وإذا رفض القيام بإعادة تأهيل الموقع تنفذ السلطة الإدارية المختصة تلقائيا الأشغال الضرورية لتأهيل الموقع على حساب المستغل[2].

وتتمثل الصورة الثالثة لأولوية استحقاق الديون المتعلقة بإعادة الحال على المنشآت التي تعرضت للغلق أو التوقيف، في الالتزام الذي يقع على عاتق المسؤول عن المنشأة باتخاذ جميع التدابير اللازمة للحراسة والرقابة المستمرة في منشآته وملحقاتها ويعلم السلطة المانحة للرخصة بذلك عن طريق تقرير خلال الثلاثة(03) أشهر التي تسبق تاريخ التوقف،ويرسل ملفا يتضمن إزالة تلوث الموقع[3]، إلا أن المرسوم السابق كان أكثر صرامة عندما ألزم صاحب المنشأة برقابة منشأته والمواد الخطرة الموجودة بها وبملحقاتها[4].

هذه الصور المختلفة في امتياز استحقاق الديون المترتبة على المستغل لإعادة الحال، وبخاصة الصورة الأخيرة التي تتكلم عن الغلق النهائي للمنشأة والذي يعني بمصطلح القانون التجاري حل الشركة وتصفيتها، تكفي لتغذية قناعة القاضي الوطني ليقر بمبدأ جد متقدم يكرس من خلاله اعتبار نفقات إعادة الحال ديون ممتازة على الشركة التي توجد في حالة تصفية (المنشأة التي تعرضت للغلق)، حفاظا على المصلحة العامة المتعلقة بحماية البيئة.

---

1 – المادة 157 مكرر من الأمر 96-13 المعدل والمتمم لقانون المياه 83-17، الملغى بموجب القانون 05-12.

2 – المادة 43 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات.

3 – المادة 41 و42 من المرسوم التنفيذي 06- 198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

4 – المادة 29 من المرسوم التنفيذي 98- 339 المتعلق بالمنشآت المصنف الملغى، اشترطت تقديم تقرير كل ثلاثة أشهر يتضمن عرض حالة الموقع.

الفرع الرابع: حدود فعالية نظام إعادة الحال إلى ما كانت عليه

رغم الأهمية البالغة التي يكتسيها نظام إعادة الحال إلى ما كان عليه باعتبـاره أسـلوبا جديدا لإصلاح الأضرار الإيكولوجية الخالصة، إلا أن هناك جملة من الـصعوبات تحـول دون التطبيق الفعال لنظام إعادة الحال، سواء تعلق الأمر باستحالة مادية لاسترداد الأوساط الطبيعيـة التي تعرضت للتدهور (أولا)، أو باستحالة توفير المؤسسة الملوثة للتمويل الكافي لإعادة الحـال في عمليات التلوث الكبرى التي تتسبب فيها، الأمر الذي يحتم اللجوء إلى مصادر مالية مكملـة (ثانيا).

أولا: الاستحالة المادية لاسترداد الوضعية الأصلية للعناصر المتضررة

هنالك بعض الأضرار الإيكولوجية التي تؤدي إلى زوال أو هدم عنصر طبيعي بصورة نهائية لا يمكن معها استردادها، كحالة القضاء على آخر فصيلة حيوانيـة أو نباتيـة، أو تغيـر الخصائص الفيزيائية لوسط طبيعي بفعل إشعاعات أو تلوث بمواد خطرة أوسامة، ففي مثل هذه الحالات لا يمكن تطبيق إجراء إعادة الحال ونكون إزاء استحالة مادية شـبه مطلقـة[1] نظـرا للمعارف العلمية المحدودة في هذا المجال في الوقت الراهن.

تثار الاستحالة المادية المؤقتة من وجهة أخرى في حالة عدم وجود معلومات كافية عن الوسط الذي تعرض للتدهور لإعادة تشكيله. ونكون أمام استحالة مادية مؤقتة في الحالات التـي يتعذر فيها تقنيا وعلميا إمكانية إعادة الحال إلى ما كان عليه، نتيجة لنقص الخبرات والتقنيـات والتي يمكن أن تتحقق بفعل التطور العلمي والتقني. وقد نكون إزاء حالات لا يتعلق فيها الأمـر بالاستحالة المادية وإنما بصعوبة تمويل العملية.

ثانيا: استحالة إعادة الحال بسبب عدم فعالية نظام التمويل

يفرض القانون إعادة الحال إلى ما كان عليه على نفقة المتسبب في الضرر الإيكولوجي الخالص في قانون المياه[2]، وفي قانون النفايات[3]، في حدود القدرات الاقتصادية للملوث. يؤدي

---

[1] – سميت باستحالة شبه مطلقة لأن بعض حالات التلوث الخطير التي تصيب بعض العناصر الطبيعية، نظرا للمعارف الحالية لا يمكن استردادها، إلا أنه يمكن استردادها بفعل التطور العلمي والتقني المستقبلي، لأن علم الإيكولوجيا لا زال يعـرف المزيـد مـن التطـور والتحديث مما يمكن استرداد بعض العناصر الطبيعية، إلا أن هذه التراكمية العلمية لا يمكنها أن تستجيب لكل المتطلبات المتعلقة بإعـادة الحال إذ هناك حالات لا يمكن تداركها كاندثار فصيلة نباتية أو حيوانية.

[2] - المادة 74 والمادة 157 مكرر 2 من قانون 83-17 المتعلق بالمياه، وهو ما تضمنه أيضا قانون المياه الجديد 05-12.

[3] - المادة 8 و23 و43 و48 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات.

ربط إعادة الحال بالنسبة للمنشأة الملوثة بالقدرة الاقتصادية للملوث إلى إخراج حالات التدهور البيئـــي ذات الطابع الجسيم من إمكانية إعادة الحال، بسبب عدم إمكانية تحمل المنشآت الملوثـــة لأعباء إعادة الحال إلى ما كان عليه. وبالنتيجة نجد أن نظام إعادة الحال إلى ما كان عليه كمـــا هو معمول به في التشريع الحالي، لا يمس إلا حالات التدهور أو التحطيم الطفيفة التـــي يمكـــن للمنشأة الملوثة أن تتحمل نفقاتها، الأمر الذي يدفعنا إلى إيجاد بدائل مكملة لتمويل إعادة الحال.

هذه الموارد المالية يمكن تأمينها من خلال مصادر مالية متنوعة تضمن التطبيق الـــسليم والفعال لإجراء إعادة الحال إلى ما كان عليه، والمتمثلة فـــي حـــصيلة الرســـوم الإيكولوجيـــة, والصناديق البيئية الخاصة، وكذا التأمين على الأضرار الإيكولوجية.

المطلب الثاني: الموارد المالية المكملة لإعادة الحال إلى ما كان عليه

تضمنت الإصلاحات الحالية في مجال السياسات الوطنية لحمايـــة البيئـــة، جملـــة مـــن المكنزمات المكملة لتمويل عمليات إصلاح الأضرار الإيكولوجية، نظرا لتبلور اقتناع تام لـــدى السلطات العامة بأن مسؤولية إزالة التلوث لا يمكن أن تتحملها المنشآت الملوثة لوحدها، وبـــذلك لجأ المشرع إلى تحديد سقف المسؤولية عن الأضرار الإيكولوجية.

ونظرا لقصور نظام التمويل الذاتي للمسؤول مباشرة عن الضرر الإيكولوجي الخالص؛ وبخاصة في حالات التلوث الكبيرة أو الكارثية، فإن الأمر يستوجب تطوير أساليب تمويل ملائمة لضمان الحماية الوقائية والتدخلية لحماية البيئة، لإصلاح الأضرار البيئية وإعادة الحال إلى مـــا كان عليه (الفرع الأول)، لنناقش بعد ذلك مدى قابلية الأضرار الإيكولوجية الخالـــصة للتـــأمين، ومساهمة التأمين عن الأضرار الإيكولوجية في توفير مصادر مالية كافية لإعادة الحال إلى مـــا كان عليه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التحديد التشريعي لسقف التعويض عن الضرر الإيكولوجي الخالص

على الرغم من اعتراف المشرع الجزائري بالضرر الإيكولوجي الخالص عندما يـــتكلم عن الأضرار التي تصيب النبات والحيوان والماء والهواء[1]، إلا أن التعـــويض عـــن الـــضرر الإيكولوجي الخالص اتسم بالطابع الاحتمالي والمحدود. لأن المشرع حدد سقف المسؤولية عـــن الضرر الإيكولوجي الخالص ضمن مجموعة من المبادئ: ينص مبدأ النشاط الوقائي وتـــصحيح

---

[1] – تضمن قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة تحديدا للضرر الإيكولوجي من خلال بيان أن: التلوث هو كل تغيير مباشـــر أو غيـــر مباشر للبيئة يتسبب فيه كل فعل يحدث أو قد يحدث وضعية مضرة بصحة وسلامة الإنسان والنبات والحيوان والهواء والجـــو والمـــاء والأرض والممتلكات الجماعية والفردية. المادة 03 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

الأضرار بالأولوية عند المصدر بأنه يتم باستعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة[1]. فالالتزام الناشئ على عاتق المنشآت الملوثة من خلال مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية عند المصدر، يعتد به بالتناسب مع القدرات الاقتصادية للمؤسسة، أي أن اقتنائها للمعدات أو اعتمادها لأساليب إنتاج نظيفة يتم بالتناسب مع القدرات الاقتصادية للمؤسسة. كرس هذا المبدأ منفذ قانوني لإعفاء صاحب المؤسسة الاقتصادية من مسؤوليته عن الأضرار الإيكولوجية، إذ استطاع إثبات أن تكاليف اعتماد أساليب نظيفة في الإنتاج ترهق مؤسسته.

كما عزز مبدأ الحيطة[2] أيضا فكرة تحديد سقف المسؤولية عن الضرر الإيكولوجي الخالص، بنصه على أن عدم توفر التقنيات نظرا للمعارف العلمية والتقنية الحالية، لا ينبغي أن يكون سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية والمتناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرة بالبيئة، ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة.

هذا النص وإن كان في بدايته يشدد على ضرورة اتخاذ تدابير الاحتياط والحذر لاتقاء الأضرار الجسيمة والمضرة بالبيئة، إلا أنه يقلل من سقف الاحتياط عندما ينص على أن تكون هذه التدابير بتكلفة اقتصادية مقبول, أي أن سقف الاحتياط والحذر الذي تسأل عنه المؤسسة الملوثة يتعلق بقدراتها الاقتصادية. وطبق نفس المبدأ في حالة عدم مقدرة منتج النفايات أو حائزها تفادي إنتاج وتثمين نفاياته، فإنه يلزم بضمان إزالة هذه النفايات على حسابه الخاص بطريقة عقلانية بيئيا[3].

تبدو أسس تحديد سقف المسؤولية معقولة من الناحية الاجتماعية والاقتصادية، إلا أنها غير ملائمة للأهداف المتعلقة بحماية البيئة. وبما أن المنشآت الملوثة تحقق منافع اجتماعية واقتصادية لا يمكن إغفالها أو التنازل عنها، فإن الأمر يستوجب تقاسم أعباء الآثار السلبية للمنافع التي تحققها من خلال الاشتراك في الأعباء المتعلقة بإزالة التلوث بصورة قانونية وواضحة ضمن مسار المسؤولية عن التلوث.

هذه المسؤولية المشتركة في تمويل عمليات إصلاح آثار النشاطات الملوثة تجد مصدرها في جسامة الأضرار الايكولوجية التي تتطلب موارد مالية تفوق القدرات المالية للمؤسسات الملوثة، وفي طبيعة النشاط الملوث الذي يستفيد منه عامة المجتمع وليس صاحب المنشأة الملوثة وحده. يتحقق التمويل المشترك لإعادة الحال إلى ما كان عليه من خلال الرسوم الإيكولوجية أو

[1]- المادة 3/ 5 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[2] – المادة 6/3 من قانون 03-10 السابق.

[3] – المادة 68 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات.

الصناديق الخاصة, أو التأمينات، وبهذه الكيفية يمكن تجاوز التحديد القانوني لسقف التعويض والخروج من مأزق صعوبة التمويل المرتبط قانونا بالقدرات الاقتصادية للمؤسسة الملوثة.

فإذا استطعنا أن نؤمن هذه الآليات الجديدة لتمويل النشاطات الملوثة, فإن إثارة المسؤولية عن الأضرار الإيكولوجية تتيسر بشكل كبير، ونتفادى تفاقم وتراكم المضار التي تصيب العناصر الطبيعية (الأضرار الإيكولوجية الخالصة)، بسبب نظام المسؤولية الحالي الذي لا يؤمن تمويل عمليات إزالة التلويث نظرا لتكلفتها الباهظة ولا يوقفها أو يمنعها.

ساهم الطابع السياسي وغير القضائي[1] لمبدأ الملوث الدافع بصورة إيجابية في تسهيل إجراءات تحصيل الرسوم الإيكولوجية، لضمان موارد مالية بتأمين النشاط التدخلي لمجابهة مخاطر التلوث الكبرى وإزالة التلوث وإعادة الحال إلى ما كان عليه. إلا أن عدم خضوع صناديق البيئة التي تجمع فيها حصيلة الرسوم الإيكولوجية إلى أي رقابة قضائية جعلها تتدخل وفق مسارات إدارية محضة. ولا يتم صرف مواردها بطريقة قضائية لاحقة لإقرار مسؤولية الملوث. بمعنى أنه في حالة وقوع تلوث جسيم وتبين بعد إقرار مسؤولية الملوث بأن إصلاح هذه الأضرار الإيكولوجية يفوق بكثير قدراته الاقتصادية، فإن القضاء لا يملك أن يتدخل ليلزم الصناديق الخاصة بمكافحة التلوث لتغطية النفقات الإضافية الكبيرة المتبقية، لأنها تتدخل وفق مسار إداري وسياسي. وبذلك فإنه لا يمكن الحصول آليا على تدخل صناديق مكافحة التلوث لتغطية فارق النفقات الإضافية التي لا يستطيع المسؤول عن التلوث تحملها وفقا لقواعد المسؤولية المدنية.

بالرغم من النص صراحة على تدخل مختلف الصناديق السابقة لإعادة الحال إلى ما كان عليه، إلا أن تدخلها لا يتمتع بفعالية ومصداقية كبيرة نظرا لارتباط طرق صرف اعتماداته بالسلطة التقديرية للإدارة، الأمر الذي يستوجب اعتماد صيغ واضحة وشفافة لتدخل الصناديق الخاصة بالبيئة، والتي لازالت لحد الآن تسير بطريقة غامضة ولا يمكن مراقبتها[2]، لذلك بات من الضروري إخضاع إجراءات تدخل الصناديق الخاصة بمكافحة التلوث إلى القضاء[3]

---

[1] – بمعنى أن الملوث الدافع للرسوم الإيكولوجية لا يتم تحديده قضائيا وفقا لقواعد المسؤولية المدنية؛ نظرا لطول إجراءاتها وتعقدها ودون أن تكون نتيجة إدانة الملوث مؤكدة.

[2] – يلس شاوش بشير، حماية البيئة عن طريق الجباية والرسوم البيئية، مجلة العلوم القانونية والإدارية 2003، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان.

[3] – يعد تدخل القضاء لإلزام الصناديق الخاصة بحماية البيئة كفيلا بإضفاء الشفافية والوضوح على أوجه صرف الإيرادات المالية التي تحويها، نظرا لأن صرف الاعتمادات الخاصة بتخصيص الميزانية يفلت من أي رقابة شعبية أو قضائية. وقد أثبتت الممارسة بأن

لإلزامها بالدفع، كما هو عليه الأمر في إمكانية إدخال الصندوق الخاص بالتأمينات في النزاع القضائي لتعويض الأضرار الجسمانية عن حوادث المرور التي لا يعرف المسؤول عنها.

هذا الحل المعتمد في مجال التأمينات يمكن أن يشكل أساس قانوني ومنطقي لتفعيل تدخل صناديق حماية البيئة لإعادة الحال إلى ما كان عليه، فبالنظر إلى الأساس القانوني نجد أن حصيلة هذه الصناديق هي جباية الرسوم التي يدفعها أصحاب المنشآت الملوثة، وهي نفس الفكرة المطبقة في مجال التأمينات التي تتشكل جبايتها من حصيلة الاقتطاعات المباشرة من أقساط التأمين التي يدفعها المؤمنون، وبالنظر إلى الأساس المنطقي نجد أن الملوث أو الذي يقدم خدمات ليس هو الوحيد المستفيد من هذه النشاطات الملوثة، إذ أنها تحقق منافع اقتصادية واجتماعية ضرورية.

ومن جهة أخرى قد يؤدي التركيز على تدخل صناديق مكافحة التلوث، إلى تراخي المسؤولين عن التلوث، لذلك وجب عليهم تأمين نشاطاتهم الملوثة، من أجل تأمين تغطية مالية إضافية لتمويل نفقات إعادة الحال في حالة وقوع أضرار إيكولوجية خطيرة.

الفرع الثاني: مدى قابلية خطر الضرر الإيكولوجي الخالص للتأمين

تقتضي مناقشة موضوع التأمين عن الإضرار الإيكولوجية الخالصة ومدى إسهامها في ضمان تغطية مالية إضافية لتمويل نفقات إعادة الحال إلى ما كان عليه، التعرض لمدى قابلية تغطية الضرر الإيكولوجي ضمن القواعد العامة للتأمين (أولا)، ومدى قابلية الخطر في الضرر الإيكولوجي الخالص للقياس (ثانيا)، ومدى ملائمة سقف ومدة التغطية المعمول بها في القواعد العامة للتأمين مع خصوصية الضرر الإيكولوجي الخالص (ثالثا)، ولتطويع القواعد العامة للتأمين لملائمتها مع هذه الوظيفة الجديدة يستوجب الأمر عرض التحديث الذي طرأ على التأمين عن الضرر الإيكولوجي في القوانين المقارنة (رابعا).

أولا: تغطية الضرر الإيكولوجي الخالص ضمن القواعد العامة للتأمين

يساهم التأمين بصورة فعالة في إنجاح وتحقيق أهداف السياسة العامة، فكثيرا ما تلجأ الدولة إلى اشتراط إلزامية التأمين على بعض الأخطار التي تشكل عبئا ثقيلا على ميزانيتها مثل إلزامية التأمين عن الكوارث الطبيعية[1]، أو بعض النشاطات الأخرى[1]. وإضافة إلى هذه

تصرف الإدارة في تسيير الاعتمادات المالية لهذه الصناديق لم يكن شفافا ولم يثبت تدخلها لإزالة التلوث وإعادة الحال إلى ما كانت عليه بشكل واضح عن طريق اعتماد معايير موضوعية للتدخل في حالات التلوث.

[1] – نظرا للأعباء الكبيرة التي تحملتها الدولة جراء الكوارث الطبيعية التي عرفتها خلال السنوات الماضية, من زلازل وفيضانات وحرائق, صدر الأمر 03-12 المؤرخ في 26 غشت والمتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا, والموافق

الأخطار عرفت الجزائر العديد من الأضرار الإيكولوجية الناجمة عن التلوث والتي لا تقل خطورة في مداها وانعكاساتها على الطبيعة والاقتصاد الوطني وصحة السكان عن الأخطار الأخرى التقليدية، بسبب الأعباء المالية الباهظة اللازمة لإصلاح الأضرار الإيكولوجية. بالرغم من ذلك و لم تنص القواعد المنظمة للمنشآت المصنفة على إجبارية التأمين عن أضرار التلوث التي يمكن أن تتسبب فيها هذه المنشآت بالرغم من خطورة التلوث واستمراريته.

تغطي القواعد العامة للتأمين الأخطار التي تصيب العناصر الطبيعية الواقعة ضمن نطاق الملكية كالعقارات والمزروعات والحيوانات الأليفة، إلا أن هذه الخدمة التأمينية غير مشمولة بالدراسة لأنها تتعلق بحماية الممتلكات، ومنه ستنحصر الدراسة في معالجة موضوع تغطية الأخطار الناجمة عن التلوث التي تصيب بصفة خاصة العناصر الطبيعية غير المملوكة لأحد، أو الأضرار الإيكولوجية الخالصة.

وتقضي قواعد الشريعة العامة بأن التأمين عقد يلتزم بمقتضاه أن يؤدي إلى المؤمن له أو إلى المستفيد الذي اشترط التأمين لصالحه مبلغا من المال أو أي عوض مالي آخر في حالة وقوع الحادث أو تحقق الخطر المبين في العقد[2].

وتعرف الشروط العامة للتأمين للشركة الوطنية للتأمين وإعادة التأمين[3] CAAR، الضرر (sinistre) بأنه يتحقق الخطر المغطى بالتأمين بمجرد حدوث أضرار عرضية حادثية (Accidentels) للغير والتي تؤدي بهؤلاء أو بذوي حقوقهم إلى المطالبة وديا أو قضائيا بإلحاق المسؤولية عن الأفعال الضارة للمؤمن له (L'assuré) وإثارة ضمان المؤمن[4](L'assureur).

عليه بموجب القانون 03-16 المؤرخ في 25-10-2003. ج.ر عدد:64/ 2003. وشملت الكوارث الطبيعية التي يجبر التأمين كما حددها هذا القانون في الزلزال والفيضانات وسوائل الوحل والعواصف والرياح الشديدة وتحركات قطع الأرض, ولم يتضمن القانون المنظم لإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية ولا المراسيم التنفيذية المتعلقة بتغطية الأخطار التي تصيب العناصر الطبيعية والناجمة منها عن الكوارث الطبيعية.

[1] – كنقل الأشخاص والبضائع والسكنات الجماعية, وكذا إلزامية التأمين عن المسؤولية المهنية اتجاه المستهلكين أو المستعملين (المادة 168 من الأمر 95-07 المؤرخ في 27 جانفي 1995 المتعلق بالتأمينات, ج ر عدد: 1995/13، وكذا إلزامية التأمين على المسؤولية المدنية للشركات والمؤسسات التابعة للقطاعات الإقتصادية المدنية(المادة 163 من الأمر 95-07 السابق).

[2] – المادة 619 من القانون المدني الجزائري.

[3] – تم حصر دراسة شروط التأمين عن خطر الضرر الإيكولوجي الخالص في شركة CAAR لأن كل شركات التأمين الأخرى تتعامل مع الضرر الإيكولوجي بنفس الكيفية.

[4] - Article, 1/3 du contrat des conditions générales de la CAAR, police d'assurance. Responsabilité civile chef d'entreprise, visa n° 147 m.f/dgt / DASS du 21.09.96.

وتعرف الشروط العامة لشركة CAAR الحادث بأنه كل حادث فجـائي غيـر متوقـع وخارج عن فعل الضحية والشيء المتضرر والذي تشكل فيه الأضرار موضوع المطالبات مـن قبل الغير[1].

لا يتلاءم شرط الطابع الفجائي للحادث الذي يغطيه عقد التأمين مع خصوصية الـضرر الإيكولوجي الخالص الذي ليس بالضرورة حادثا فجائيا, لأن أغلب حالات التلوث التـي تـسبب أضرار إيكولوجية خالصة تنجم عن تراكمات لمصدر ملوث محدد ومعروف مسبقا, وأنه لا يمكن أن توصف كل الأضرار الإيكولوجية الخالصة بأنها غير متوقعة, إذ يمكن تكوين يقين علمي بأن تراكم مادة ملوثة معينة يؤدي بعد مرور مدة من الزمن إلى ضرر محقق وبالتالي فالضرر غالبا ما يمكن وصفه بأنه متوقع.

أما بخصوص الشرط المتعلق بخروج الحادث عن فعل الضحية الذي هو الوسط الطبيعي في الضرر الإيكولوجي الخالص, فإن مصدر التلوث في الأضرار الإيكولوجية الخالصة الذي لم ينتج عن الحوادث قد ينتج بسبب تفاعل بين المواد الملوثة والوسط الطبيعي، وبالتالي فهذا الشرط القانوني لا يتلاءم أيضا مع خصوصية الضرر الإيكولوجي الذي يساهم فيه العنـصر الطبيعـي بفعل التكوين الفيزيائي للوسط.

وبالاستناد إلى الأحكام المنظمة للحادث القابل للتأمين بمفهوم القواعد العامة للتـأمين، لا يمكن أن يشمل التأمين عن الأضرار البيئية إلا الحوادث الفجائية التي يمكن أن تصيب المنشآت المؤمنة، أما ما عداها من الأضرار التي تنجم عن النشاط الاعتيادي للمنشأة الملوثة فلا يمكن أن يشمله عقد التأمين.

فإذا كان عقد التأمين وفق الشروط العامة لا يغطي إلا الحـوادث الفجائيـة ولا يـشمل التأمين على النشاط الاعتيادي الذي يشكل خطر التلويث الدائم، فإنه يعد عديم الجدوى في تحقيق الهدف الرئيسي من التأمين عن الأضرار البيئية, لأن المصدر الثابـت للتلـوث هـو النـشاط الاعتيادي وليس الحادث الفجائي، وبذلك لا يشكل هذا التأمين الجزئي مصدرا ماليا مكملا لإعادة الحال إلى ما كان عليه إلى جانب الملوث.

كما تضمنت الشروط العامة للتأمين إقصاءات مطلقـة (Exclusions Absolues) لـبعض الأضرار الإيكولوجية من التغطية التأمينية: يتضمن الإقصاء الأول اسـتبعاد الـشروط العامـة للتأمين كل الأضرار التي تنتج بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن أي ظاهرة طبيعية[2]، الأمر

[1] - Article1/4 du contrat des conditions générales de la CAAR.
[2] -Article5/7 CAAR, op. Cit.

الذي يؤدي إلى عدم تغطية الأضرار الإيكولوجية الخالصة التي تنتج عن مصدر طبيعي، وهذا بالرغم من أن قانون التأمين يسمح بتغطية المخاطر التي تنجم عن حادث من الحوادث الخاصة بالكوارث الطبيعية[1]، والأضرار الناجمة عن التلوث الإشعاعي[2]، إلا أنه لم يربطها بأضرار التلوث التي تتسبب فيها الكوارث الطبيعية للمنشآت المصنفة.

ويشمل الإقصاء الثاني استبعاد تغطية عقود التأمين تغطية كل الغرامات والعقوبات مهما كانت طبيعتها[3]، فإذا كانت إعادة الحال إلى ما كان عليه تنطق به المحاكم الجزائية إلى جانب الغرامات المالية كعقوبة تكميلية، فإن هذا الشرط الإقصائي يؤدي إلى استبعاد تغطية عقد التأمين لإعادة الحال، وبهذا يعد هذا الإقصاء عقبة أخرى ضمن عقود التأمين العامة لإمكانية احتضانها للأضرار البيئية.

وأقصى الشرط الثالث بصورة صريحة ومباشرة إمكانية تغطية قواعد التأمين العامة للأضرار البيئية من خلال النص على استثناء الأضرار الناتجة عن مضار الجوار، وبذلك يكون هذا الشرط أقصى أغلب حالات التلوث مثل تلوث للمياه والهواء والتربة والضجيج والاهتزازات والإشعاعات البراقة والروائح الكريهة والتي تعد كلها مضارا للجوار.

كما أقصت الشروط العامة إمكانية تغطية الأضرار الناجمة عن تلوث الهواء والتربة والمياه[4]وبخاصة التلوث التدرجي (graduelle) والمتنامي (pollution progressives).

وبالإضافة إلى هذه الإقصاءات الصريحة للتأمين عن الأضرار البيئية ضمن القواعد العامة، يزيد الطابع الاختياري للتأمين[5] من إضعاف الإقبال على التأمين عن الأضرار البيئية.

وبتحليل الإقصاءات السابقة نتوصل إلى أن الشروط العامة للتأمين تقصي التأمين عن الأضرار البيئية، ولا تغطي إلا الأضرار الناجمة عن الحوادث التي تقع بداخل المنشأة[6] التي لا يمكن اعتبارها تأمينا عن التلوث وإنما مجرد صورة تقليدية للتأمين على الممتلكات.

---

[1] – المادة 41 من الأمر 95–07 المتعلق بالتأمينات.

[2] – المادة 2/102 من الأمر 95–07 السابق.

[3] -Article5/12 CAAR, op. Cit.

[4] - Article 5/18 CAAR, op. Cit.

[5] – لم ينص لا قانون البيئة الجديد 03–10 ولا المرسوم 98–339 المنظم للمنشآت المصنفة الملغى، ولا النص الجديد 06–198 المتعلق بالمنشآت على إلزام المنشآت المصنفة على اكتتاب تأمين, ماعدا قانون 01–19 المتعلق بالنفايات في المادة 45 منه.

[6] – والتي يمكن أن تنتج عن عطب لقطعة غيار أو آلة أو اختلال في عمل الآلات والمعدات أو حريق أو انفجار...

هذه الإقصاءات التي تضمنتها الشروط العامة لقواعد التأمين، تثير تساؤلا جوهريا يتعلق بالبحث عن سبب إقصاء أو استثناء الشروط العامة لقواعد التأمين لتغطية مخاطر الأضرار الإيكولوجية، ثم الأسباب التي أدت بشركات التأمين في الجزائر إلى الإعراض عن قبول هذا النوع من الأخطار.

وللإجابة عنه يمكن إثارة تداخل جملة من العوامل الموضوعية منها ما يتعلق بالطابع التقني لعقد التأمين والمتعلق بعدم توافق الشروط العامة لعقد التأمين مع خصوصية الضرر الإيكولوجي، والتي تمت مناقشتها أعلاه، والمتمثلة في اشتراط الطابع الفجائي وغير المتوقع والخارج عن فعل الضحية والشيء المتضرر في الحادث القابل للتغطية، وهي الأوصاف التي لا تتحقق في الضرر الإيكولوجي.

ويعود السبب الآخر لاستثناء الأضرار الإيكولوجية من التأمين إلى ضخامة الأضرار التي تمس البيئة وما ينجر عنها من تكاليف باهظة لإزالة التلوث وإعادة الحال إلى ما كان عليه، الأمر الذي دفع بشركات التأمين التي لا تملك المبالغ الكافية إلى العزوف عن قبول تغطية الضرر الإيكولوجي.

كما أن هناك جملة من العوامل الخارجة عن إرادة شركات التأمين والمنشآت الملوثة والتي تهيئ بدورها عدم قابلية التأمين عن الأضرار البيئية، نجد من بينها غياب قواعد وآليات صارمة وواضحة تؤمن الرقابة المستمرة على المنشآت المصنفة[1]، وعدم وجود مخابر ومحطات للمراقبة تتابع مدى احترام المنشآت المصنفة لقواعد حماية البيئة. فغياب آليات رقابة واضحة جعل من شركات التأمين لا تغامر بالتأمين على مخاطر محققة، لأنه ليس هناك ما يضمن بأن تحترم المنشآت المصنفة التدابير المتعلقة بحماية البيئة.

كما أدى غياب مطالبة قضائية نشطة بالتعويض عن الأضرار الإيكولوجية التي تتسبب فيها المنشآت المصنفة[2]، إلى تراخي الملوثين في الامتثال إلى القواعد البيئية، وعدم اكتراثهم بالبحث عن تغطية لمخاطر التلوث التي قد تتسبب فيها منشآتهم.

---

[1] – لم تنشأ مفتشيات البيئة في الجزائر إلا سنة 1996 بالرغم من أنها ولحد الآن لا تملك كل الإمكانيات لمراقبة المنشآت المصنفة, ولم تستحدث اللجنة الولائية للمنشآت المصنفة إلا سنة 1999.

[2] – يسجل القضاء الوطني فقرا شديد في مجال المطالبة البيئية سواء من الجمعيات أو من الأفراد أو من الإدارة، ويعود السبب لغياب وعي بيئي لدى مختلف الفئات التي يمكنها الإدعاء قضائيا، وتعقد الإجراءات وعدم ملائمتها لاحتضان النزاع البيئي.

وقد ساهمت هذه العوامل مجتمعة في خلق جو من عدم المصداقية في الرقابة على النشاطات الملوثة، الأمر الذي لم يشجع شركات التأمين على بحث صيغ جديدة للتأمين تتلاءم مع خصوصيات الضرر الإيكولوجي.

ثانيا: صعوبة قياس الخطر المؤمن عليه في الضرر الإيكولوجي الخالص

لقيام عقد التأمين يجب أن يكون الخطر المؤمن عليه قابلا للتقويم المادي, لتتحدد على ضوئه الأقساط الواجب دفعها من قبل المؤمن له. يثير عدم قابلية التقويم المالي للضرر الحاصل للطبيعة صعوبة مزدوجة في تحديد أو قياس الخطر المؤمن عليه في الأضرار الإيكولوجية الخالصة، فمن جهة نجد أنه ليست هناك قواعد أو حتى ممارسات واضحة تتعلق بتقدير القيمة الاقتصادية للعناصر الطبيعية، لأن التقويم المعمول به في مجال التأمين هو تقويم اقتصادي محض للأملاك المؤمن عليها، الأمر الذي ينجم عنه صعوبة بالغة في تطبيق التقويم الاقتصادي على بعض العناصر الطبيعية كتلوث بحري أو تلوث الهواء أو انقراض فصيلة نباتية أو حيوانية...الخ. ومن ناحية أخرى تثار إشكالية تحديد العناصر الطبيعية المتضررة ذاتها[1].

ويعمق عدم توفر معطيات ودراسات وتقارير كافية –لوصف حالة كل العناصر الطبيعية، وامتداد العناصر الطبيعية وعدم إمكانية توقع طبيعة الأضرار والأوساط التي يمكن أن تتضرر بالتلوث–، من صعوبة قياس الخطر المؤمن عليه.

تجعل هذه الصعوبة المزدوجة المتعلقة بالتقويم الاقتصادي وعدم توفر المعطيات الكافية عن العناصر الطبيعية من تحديد الأقساط الواجب دفعها شبه مستحيل، ومنه يتعذر إبرام عقد التأمين.

وخلافا لذلك نجد أن عقود التأمين التي تشمل تغطية المخاطر الناجمة عن الحوادث الفجائية المتمثلة في الإنفجارات أو الحرائق داخل المنشأة، يتحدد قياس الخطر فيها بتقويم اقتصادي محض لمعطيات مادية ومعدات وآلات ومواد وأضرار بشرية، فأقساط التأمين في هذه الحالة تتحدد على أساس القيمة الاقتصادية لهذه المعدات. ومنه لا تعتبر هذه التغطية صورة من صور التأمين عل الأضرار الإيكولوجية، وبذلك لا تمدنا هذه الصورة بمعايير أو ضوابط لتقدير الخطر المؤمن عليه في الأضرار الإيكولوجية الخالصة.

---

1 - Cyril De KLEMM, *la conservation de la diversité biologique obligation des états et devoir des citoyens*, RJ.E. 4.1989. p.400.

يضاف إلى صعوبة قياس الخطر المؤمن عليه في عقد التأمين عن الأضرار البيئية، عدم ملائمة مدة التغطية عن المخاطر والتي تتحدد بمدة زمنية موقوفة وبتكلفة محددة.

ثالثا: عدم ملائمة سقف ومدة التغطية

تستبعد الشروط العامة لعقد التأمين لــشركة CAAR تغطيــة الأضــرار الإيكولوجيــة الخالصة، وتقبل الاستثناء الوحيد المتعلق بحالة الأضرار البيئية الناجمة عن الحوادث التي تــتم داخل المنشأة, والتي يشترط فيها أن تتمتع بالطابع الاحتمالي.

وإضافة انحصار التأمين في الأضرار الناجمة عــن الحــوادث فقــط, تحــدد شــركة التأمينCAAR سقف التغطية القصوى باثنين(2) مليون دينار جزائري كأقصى مبلغ تلتزم بــه شركة التأمين جراء تخزين أو استعمال المتفجرات، ويتضمن هذا المبلغ كل الأضرار مهما كانت طبيعتها وعلى مدار السنة الجاري فيها التأمين[1]. وبذلك يعد مبلغ اثنين (2) مليون دينار كحــد أقصى للتأمين زهيدا بالنظر لارتفاع تكاليف إزالة التلوث خاصة في حوادث التلوث الكبرى، ولا يمنح مرونة في تقدير الأضرار الحقيقية للأوساط الطبيعية ومن ثم لا يسمح هذا التحديد بضمان الموارد المالية اللازمة لإعادة الحال إلى ما كان عليه.

ومن ناحية أخرى لا يتلائم التحديد الزمني لبداية سريان عقود التأمين ونهايتها مع طبيعة الزمن الذي يمكن أن يتحقق فيه الخطر الموجب للتعويض في عقد التأمين. إذ يعد الزمن الحقيقي لحدوث التلوث زمنا تراكميا متتاليا، غير مرتبط بمهل مقفلة "من تاريخ كذا إلى تاريخ كذا " لذلك وجب إعادة النظر في مدة التغطية ضمن عقد التأمين عن الأضرار الإيكولوجية الخالصة.

كما لا تتناسب طبيعة التقادم المحددة بثلاث سنوات[2]من يوم وقوع الحادث[3]مع زمــن حدوث الأضرار الإيكولوجية الخالصة، لأن "التقديرات الزمنية المتعلقة بالمشاكل البيئيــة غيــر قابلة للقياس بوحدة واحدة، نظرا لاختلاف الزمن في مختلف العلوم مثل الــزمن المعتبــر عنــد البيولوجي والجيوفزيائي والزراعي[4]"، الأمر الذي يصعب من اختيار الزمن الملائــم لطبيعــة الضرر علما أن ضررا إيكولوجيا واحد قد ينتج أضرارا يستدعي إصلاحها تنوع أزمنة بيولوجية وجيوفزيائية وزراعية(agraire)، والتي لا تتلاءم جميعها مع الزمن القانوني المقفل والصارم في

---

[1] - Annexe de clauses techniques spécifiques; CAAR; op. Cit. Clause n° 3, "dépôts et ou usage d'explosifs"

[2] – المادة 624 من القانون المدني الجزائري.

[3] – بشرط التبليغ عن وقوع الحادث لشركة التأمين في الآجال المحددة.

[4] - Martine remond-Gouilloud, *à la recherche du futur, la prise en compte du long terme par le droit de l'environnement.* RJ.E, n°1, 1992. p.5.

عقود التأمين. لذلك يعتبر الفقه أن انقطاع التقادم الذي يمنع تحريك الدعاوى القضائية بعد الأجل المحدد لها، مبني على اعتبار الآجال التي يأخذ بها القانون هي تخصص بشري ويقاس بعمر الإنسان[1]، والذي لا يلاءم الزمن الإيكولوجي[2].

ونتيجة لعدم ملائمة القواعد العامة للتأمين لخصوصية أخطار التلوث، طورت القوانين المقارنة تطبيقات خاصة وأوجدت من خلالها شروطا ملاءمة لقواعد التأمين عن الأضرار البيئية من أجل احتضان أفضل للضرر الإيكولوجي في عقود التأمين المتخصصة الحديثة.

رابعا: التجربة الحديثة للتأمين على الأضرار البيئية في القوانين المقارنة

نتيجة لتزايد حالات التدهور البيئي الناتجة عن الحوادث أو التلوث المتدرج, تشكلت رغبة لدى السلطات العامة[3]، والملوثين أنفسهم[4]، وشركات التأمين[5]، في إيجاد مصادر تمويل تضمن دفع التعويضات الناجمة عن الأضرار البيئية للمتضررين، ونظرا لعدم ملاءمة قواعد الشريعة العامة للتأمين طورت شركات التأمين الفرنسية أنظمة تأمين خاصة.

مع نهاية السبعينات استحدث أول تجمع لإعادة التأمين قاربول (GARPOL) عن التلوث والانتهاكات البيئية الأخرى، يضم مجموعة شركات التأمين الفرنسية والأجنبية، عوضت سنة 1989 بأسيربول (Assurpol)، وبفعل تنوع مصادر التلوث، ظهر عقد جديد متخصص

---

1 - Martine remond-Gouilloud, *à la recherche du futur*… op. Cit. P.7.

2 – ومع تدني الوعي الإيكولوجي وعدم اهتمام المجتمع بالحاضر والمستقبل الإيكولوجي، يغيب عن القانون كل اعتبار للمستقبل والآجال الخاصة بالدورة الإيكولوجية لاتقاء مختلف أشكال التلوث، أي أن إمكانية استيعاب الزمن الإيكولوجي ضمن القانون تتوقف على تغير نظرة المجتمع للزمن البيئي في القانون.

3 – نظرا لارتفاع تكاليف إصلاح الأضرار البيئية, شرعت السلطات العامة في فرنسا وبعض الدول المصنعة في إيجاد صيغ فعالة للتأمين من أجل تغطية نفقات إزالة التلويث وإصلاح الأضرار الناجمة عنه.

4 – هناك جملة من المحفزات دفعت بالملوثين إلى المطالبة بإيجاد تأمين متخصص ومناسب لخصوصيات الأضرار البيئية لتغطية مسؤوليتهم منها.

– ارتفاع تكاليف المسؤولية عن التلوث وإعادة الحال إلى ما كان عليه باعتبار أن هذا النظام الجديد للإصلاح" إعادة الحال " أصبح أكثر أنواع المسؤولية المقررة.

– تشعب الأسباب المؤدية للأضرار البيئية وتداخلها مما يجعل كل صاحب منشأة عرضة لإثارة مسؤوليته.

5 – ما يمكن أن يحفز شركات التأمين حاليا لتطوير خدمة خاصة بعقود التأمين عن الأضرار البيئية هو تطور القوانين البيئية, والتي أصبحت تفرض على المنشآت الحالية بإتباع تدابير وقائية وفق الشروط التنظيمية العامة, أو التدابير الخاصة المنصوص عليها في رخصة الاستغلال ووجود مصالح متخصصة للمراقبة والمتابعة الدائمة للمنشآت المصنفة.

يسمى(ITf 94 ASSURPOL[1])، يغطي مخاطر التلوث التي تتسبب فيهـا المنـشآت البريـة الثابتة[2].

لا يضم هذا العقد المتخصص الأضرار الناجمة عن التلوث الفجائي(الحـوادث) فقـط, وإنما يضم أيضا الأضرار المتدرجة وغير المتوقعة. وتتميز هذه العقود بأنها غير ملزمة[3].

يتبين من خلال هذا التعريف بأن المساس بالبيئة يشمل إلحاق الضرر بالعناصر الطبيعية التي تندرج ضمن موضوع الملكية وكذا الأضرار الإيكولوجية الخالصة مثل المساس بالأنظمـة البيئية(Ecosystèmes) والحيوان والنبات, والإضرار بالتنوع البيولوجي, فهـل يـشمل التـأمين المتخصص الأضرار الإيكولوجية الخالصة؟

يشمل تأمين أسيربول (Assurpol) تغطية المسؤولية المدنية عن الأضرار الجـسدية[4]، والمادية[5]، والمعنوية[6]. وبذلك لا يضم عقد التأمين المتخصص هذا تغطية المخـاطر وتحمـل النفقات التي تترتب عن الأضرار الإيكولوجية الخالصة وإعادة الحال إلى ما كان عليـه لهـذه العناصر، مما يعني أن تغطية التأمين البيئي لا يزال يشمل إلا المصالح الاقتـصادية الخاصـة، وتعتبر الأستاذة ليلى شيخاوي أن موضوع التأمين عن الأضرار الإيكولوجية الخالصة هو محل اقتراح يدعمه الفقه، وأن إدراجه ليس مستبعدا في المستقبل خاصة في حالة مطالبة الدولة أو أي شخص عام المؤمنين (شركات التأمين) بالتعويض عن النفقات المعتمدة لإعادة العناصر الطبيعية المشتركة إلى حالتها الأصلية[7].

وخلافا لعقود التأمين على الممتلكات يتطلب الأمر في إبرام عقود التأمين عن الأضرار الإيكولوجية إجراءات معقدة ووقت أطول مما هو عليه في عقود التأمين الكلاسيكية. إذ يمر عقد اكتتاب التأمين عن الأضرار البيئية بمجموعة من الأشواط أو المراحل: تتمثل المرحلة التمهيدية

---

[1] - ITF installation terrestre fixe par opposition aux dommages survenants au cours de transport ou de chargement.

[2] – نبيلة اسماعيل أرسلان, التأمين ضد أخطار التلـوث, دار النهـضة العربيـة, القـاهرة 2003, ص 66−67 , وأنظـر أيـضا: Leila.chikhaoui, op. Cit. pp. 442-443

[3] -Leila chikhaoui, op. Cit. p. 445.

[4]- نفقات العلاج وتعويض ذوي الحقوق.

[5] – يشمل التعويض المادي تغطية نفقات ضياع قيمة الأملاك العقارية والمنقولة العامة منها والخاصة, والأضرار التي تتعـرض لهـا حيوانات المستثمرات الفلاحية أو الصناعية.

[6] – يشمل التعويض عن الأضرار المعنوية(Immatériels), الأضرار الإقتصادية والمالية التي يتعرض لهـا الغيـر, كـضياع رقـم الأعمال أو العملاء أو ساعات التوقف(البطالة) المدفوعة الأجر. راجع..Leila chikhaoui, op.Cit, p. 445

[7] - Chikhaoui Leila, op. Cit. p. 449.

الأولى في قيام اللجنة الفنية للمؤمن (شركة التأمين) بزيارة الموقع لإجراء معاينة ميدانية للتحقق من:

- المنشأة وطريقة عملها ومدى تطور أساليب إنتاجها...

- موقع المنشأة وخصائصه الجيولوجية والمائية ومحيطها الصناعي والعمراني والزراعي، وحوادث التلوث التي وقعت سابقا.

- خصائص المنتجات والمواد الأولية المصنفة والمستخدمة للتحكم في ذلك.

- الإجراءات المتبعة لتدريب العاملين في المؤسسة على جدية وفاعلية إجراءات الأمن ووسائل النجدة[1].

وتشمل المرحلة الثانية قيام طالب التأمين بملء استمارات حسب نوع النشاط[2]، وكذا إثبات عناصر الاحتياط والسلامة من خلال بيان تنظيم المنشآت والتحكم في عملية إلقاء أو تخزين مختلف أشكال النفايات، وفعالية وسائل مقاومة التلوث[3]، وتقديم الوثائق الخاصة بملف طلب ترخيص الاستغلال[4]، المكون من دراسة مدى التأثير أو موجز التأثير على البيئة، ودراسة الأخطار، أو دراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية، ورخصة البناء، ونتائج التحقيق العمومي[5]، وفي حدود البيانات المتعلقة بأسرار الصنع[6].

اعتمد المشرع الجزائري ضمن هذا السياق مفهوما موسعا للأضرار الإيكولوجية، إذ شمل مضمونها المساس بالبيئة التي يمكن أن يكون نتاجا لحادث أو تلوث تدريجي وكل الأخطار التي تتسبب فيها المنشآت المصنفة للصحة العمومية, والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية ومضار الجوار وغيرها من أشكال

---

[1] - Chikhaoui Leila, op. Cit., pp. 127-128.

[2] – استمارة عرض وتفريغ ومراقبة مراكز طمر النفايات.

– استمارة عرض مستودعات المواد الهيدروكاربونية.

– استمارة عرض محطات الخدمة ويصاحبها وصف للبيئة المحيطة.

– استمارة عرض" ورش معالجة الأوجه المعدنية".

[3] - Chikhaoui Leila, op. Cit. Pp. 72-74.

[4] - Chikhaoui Leila, op. Cit. pp, 178-179.

[5] – المادة 05 من المرسوم التنفيذي 06–198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

[6] – المادة 4/8 من المرسوم التنفيذي 06–198 السابق.

المساس الخاصة بالحيوان والنبات والإضرار بالتنوع البيولوجي وتلوث المياه والهواء والتربة والاهتزازات والإشعاعات والضجيج[1].

ومن ناحية أخرى يعد تحديث التوسع في الطابع الفجائي للضرر البيئي والتخلي عن مفهومه الكلاسيكي أحد أهم التحولات الجذرية التي عرفتها عقود التأمين عن الأضرار البيئية، وسمحت بضم صور أوسع لخصوصيات الضرر الإيكولوجي الخالص.

وتعمد شركات التأمين إلى اشتراط الطابع الفجائي للحادث للتنصل من التعويض عن أضرار التلوث التدرجي (Pollution graduelles)، إلا أن جانب من القضاء الأمريكي اعتبر بأن الحادث المتدرج (événement progressif) يجب تغطيته باعتبار أن آثاره غير متوقعة، وبالتالي فهي فجائية (Soudaines) بالنسبة للضحايا[2].

تشترط عقود التأمين الكلاسيكية وقوع الحادث المنتج أثناء فترة سريان العقد على الرغم من أن الضرر الحاصل في التلوث التدرجي سابق لتحققه[3]، لأنه يتكون بصورة تراكمية وعلى فترات طويلة.لذلك يؤثر التحديد الزمني المقفل لفترة سريان عقد التأمين عن التلوث التدرجي (Pollution graduelles) في استيعاب الضرر الإيكولوجي الخالص. وبذلك لا يتلاءم هذا الشرط التقليدي المتعلق بالتحديد الزمني المقفل مع خصوصية الضرر البيئي التدرجي، الأمر الذي دفع القضاء الفرنسي إلى رفض أو منع هذا التحديد الزمني للتأمين واعتبره ربحا غير مشروع لصالح المؤمنين, لأنه يقع مخالفا للمادة 1131 من القانون المدني الفرنسي[4].

ونتيجة لهذا الحكم الذي اعتمدته محكمة النقض الفرنسية، لجأ المؤمنون (شركات التأمين) إلى تعويض شرط الفعل المنتج بشرط آخر لتحديد الضمان بزمن أقل احتمالا لكي لا يتعرض للرفض قضائيا من جديد، ويتعلق الأمر بالاستناد للمعاينة التحققية للضرر (Constatation vérifiable du dommage) والتي ينبغي القيام بها خلال فترة سريان العقد، بالرغم من أن الفعل المنتج (تراكم الآثار السلبية للنشاط الملوث) سابق لتاريخ دخول سريان العقد[5].

ويقابل هذا الشرط ما يسمى "بالفعل بالصدفة" "occurrence basis" الذي تعتمده بعض شركات التأمين الأمريكية التي تحدد إمكانية المطالبة بزمن وقوع الضرر والذي فسرته المحاكم بمعنى التماس الفيزيائي بين المادة الملوثة والوسط أو الزمن الذي يتحقق فيه الضرر، بمعنى

[1] – المادة 18 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

[2] - Chikhaoui Leila, op. Cit. pp, 449.

[3] - Chikhaoui Leila, op. Cit. pp, 450.

[4] - Cassation, 1ère chambre civile, 19 décembre 1990, Girard c/CAMB,

[5] - Chikhaoui Leila, op. Cit., pp, 451.

الزمن الفيزيائي أو الطبيعي لاحتمال وقوع الضرر وليس الزمن القانوني المقفل، ويتولى تحديد هذا الزمن الخبراء والمتخصصين. أدرج هذا الشرط ضمن Assurpol ITF، والذي أسس تأمينا تابعا "Garantie subséquent" لصالح المؤمن لهم الذين يوقفون نشاطهم نهائيا، ويظل التعويض عن النشاط المتوقف مستحقا في إطار العقد المنتهي عن الأضرار التي كانت موضع معاينة تحققية لفترة خمس (5) سنوات من فسخ العقد.

هذه الحلول المعتمدة في القوانين المقارنة والتي عدلت من مفهوم مدة العقد ولم تربطها بمهلة زمنية كما هو معمول به ضمن القواعد العامة للتأمين، يحتاج تطبيقها ضمن التشريع والقضاء الجزائري إلى جملة من الشروط الموضوعية تتمثل في:

- استكمال البناء التنظيمي والمؤسسي لحماية البيئة،
- وتطور الوعي البيئي والمطالبة القضائية بتطبيق قوانين حماية البيئة الأمر الذي يحث المنشآت المصنفة للبحث عن تغطية لمسؤوليتهم،
- تجمع عدد كاف من المؤمنين لتوفير تغطية مالية كافية وتغيير أساليب عملهم وفق المعطيات والتحولات الحديثة الخاصة بالتأمين عن الأضرار الإيكولوجية.

بتحقق هذه الشروط الموضوعية يمكن اعتبار التأمين عن الأضرار الإيكولوجية الخالصة، ضمانا ماليا إضافيا لتحقيق تغطية فعالة لإعادة الحال إلى ما كان عليه.

وبالرغم من التفسيرات والاجتهادات القضائية والفقهية التي عرفتها قواعد المسؤولية المدنية التقليدية في مواجهة الضرر الإيكولوجي الخالص، إلا أنها لازالت لم تستجب وتنسجم مع الأساليب الحمائية للبيئة والتي تركز على الجانب الوقائي بالدرجة الأولى، الأمر الذي يجعلها لا تتلاءم في الوقت الراهن مع هذا الهدف، مما استوجب تحويل هدف المسؤولية المدنية من الطابع الإصلاحي إلى الطابع الوقائي.

المبحث الرابع: مبدأ الاحتياط بعد جديد للمسؤولية المدنية الوقائية

يدفعنا التكريس القانوني لمبدأ الاحتياط إلى التساؤل والبحث في مضمون مبدأ الاحتيـــاط وكيفية إعماله في إطار قواعد المسؤولية المدنية (المطلب الأول)، وباستيعاب قواعد المـــسؤولية المدنية لمبدأ الاحتياط، يحصل إثراء لهذه القواعد (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مضمون مبدأ الاحتياط

رغم التكريس التشريعي لمبدأ الاحتياط ضمن قانون حماية البيئة، إلا أن مضمونه لازال غامضا، إذ يعتبر جانب من الفقه بأنه مجرد مسؤولية أخلاقية لا غير وأنه لا يرقى إلى مفهوم القاعدة القانونية التي تأطر قواعد المسؤولية المدنية (الفرع الأول)، إلا أن ذلك لا يمنعنا من البحث عن مضمون قانوني واضح لمبدأ الاحتياط في إطار المسؤولية المدنية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبدأ الاحتياط: محتوى غامض أو مجرد مسؤولية أخلاقية

اتضح من خلال تحليل العناصر السابقة وتقييم مدى فعالية قواعد المسؤولية المدنية في الحد من الأضرار الإيكولوجية الخالصة- بأن قواعد المسؤولية المدنية الكلاسيكية لا تشمل بالحماية الأضرار الإيكولوجية الخالصة، نظرا لتعلق قواعد المسؤولية المدنية بحماية حقوق ومصالح تندرج ضمن الملكية، وأن التحسينات التي تتعاقب على القواعد الإجرائية التي تحكم تقرير المسؤولية المدنية عن الأضرار الإيكولوجية الخالصة من صفة ومصلحة، وكذا القواعد الموضوعية التي تنظم طبيعة ومضمون وكيفية إصلاح الضرر الإيكولوجي لازالت بعيدة المنال, وحتى وإن تحققت بعد حين من الزمن، فإنها لا تحل مشكلة حماية العناصر الطبيعية غير المملوكة لأحد، لأن فلسفة التعويض لازالت لحد الآن تتناول طرق وآليات التدخل بعد وقوع الضرر، وبذلك فإنها لا تحقق السياسة الوقائية المرجوة للقواعد البيئية.

كما أن هذه الآليات وإن كان جزء منها يتضمن إجراء إعادة الحال إلى ما كان عليه؛ إلا أن إمكانية تطبيقه في ظل القواعد الحالية لا يزال بطيئا واحتياطيا، ويصعب تطبيقه في حالة الكوارث الإيكولوجية الكبرى نظرا إما لاستحالة تأمين الموارد المالية الكافية كما سبق بيانه، وإما لاستحالة إعادة الحال بسبب زوال وهدم العنصر الطبيعي أو عدم إمكانية استعادته لعدم توفر التقنيات والمعارف الكافية.

لذلك كله وجب التفكير في صيغة بديلة ومختلفة لوظيفة المسؤولية المدنية في المحافظة على البيئة من خلال تطوير أساليب الاحتياط واتقاء الأخطار، عوض التركيز على الطابع التدخلي، ليتحول الهدف من محاولة إعادة الحال إلى ما كان عليه إلى اتخاذ كل التدابير الوقائية للإبقاء على الحال كما هو عليه.

وضمن هذا التوجه العام الجديد للفلسفة الحمائية للبيئة أعلن المشرع الجزائري عن جملة من المبادئ الجديدة ضمن قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة[1]، تعبر كلها عن حاجة ملحة لإحداث توازن بين صرامة ودقة النصوص البيئية التنظيمية الكثيرة، وجملة الأعمال ذات الطابع التصوري[2] المجردة من المفهوم التنظيمي، والتي عبر عنها الفقه بأنها استجابة لعقلنة قانون البيئة الذي يتراوح بين الإفراط في القواعد التقنية، والإعلان عن النوايا بدون مضمون تنظيمي[3].

تضمنت هذه المبادئ الجديدة مبدأ الحيطة أو الاحتياط الذي يقضي بأنه لا ينبغي أن يكون عدم توفر التقنيات، نظرا للمعارف العلمية والتقنية الحالية سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية والمتناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة والمضرة بالبيئة، ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية ممكنة[4].

ويعتبر الفقه أن المسؤولية عن مبدأ الاحتياط لا تشمل الإزعاجات أو المضار البسيطة التي يمكن إصلاحها[5]. وأن مبدأ الاحتياط لا ينطبق إلا باقتران الطابع الجسيم والمضر في الضرر البيئي وفي نطاق التكلفة الاقتصادية المقبولة مما يسمح للصناعيين بهامش للمناورة[6]. وبذلك تم تصور مبدأ الاحتياط بطريقة مفيدة للاستجابة للتخوف من عدم مواكبة التطور العلمي والتقني لإصلاح الأضرار الإيكولوجية.

ونظرا لما ينتظر من هذا الجيل الجديد للمسؤولية المدنية الوقائية من وظيفة جوهرية في اتقاء وقوع الأخطار البيئية الجسيمة والمضرة، فإن الفقه يعتبر بأن المسؤولية على أساس الاحتياط ليست مسؤولية بمفهوم القانون المدني، بل هي مجرد أخلاقيات جديدة للمسؤولية، لأنها

---

[1] – تضمن قانون 03-10 المتعلق بالبيئة جملة من المبادئ وهي: – مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي. – مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية.– مبدأ الاستبدال. – مبدأ الإدماج.– مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار. – مبدأ الحيطة.– مبدأ الملوث الدافع. – مبدأ الإعلام والمشاركة.

[2] – المخططات والبرامج والمواثيق البيئية.

[3] - Anne Guégan, *l'apport du principe de précaution au droit de la responsabilité civile*, RJ.E. 2/2000. p. 154.

[4] – المادة 6/3 من قانون 03-10 المتعلق بقانون حماية البيئة السابق.

[5] - Yves Jegouzo, *les principes généraux du droit de l'environnement*, RFDA- 12 (2) Mars –Avril 1996. p, 213.

[6] - L.Baguestani-perrey, *la valeur juridique du principe de précaution*, RJ.E. N° Spécial 2000, "le principe de précaution", p.21.

تختلف في أسسها عن المسؤولية التقليدية التي تقوم على العلاقة السببية، في أنهـا مـسؤولية لا تتناول ما ارتكب من أخطاء اتجاه البيئة وإنما تتضمن ما ينبغي فعله في حدود المقدرة[1].

ويضيف الفقه بأن المسؤولية عن الاحتياط تعتبر مسؤولية مستقبلية غير محددة وملحـة ولا مناص منها، كما أنها ليست موجهة للاتهام والبحث عن تحديد الفاعـل والحـصول علـى التعويض. وتمتاز بأنها تتناول الأضرار الكبرى التي لها طابع الكوارث، وبذلك فإن بعدها ليس فرديا وإنما جماعيا لأنها تتناول الأضرار الجماعية والتي لم يوجد لها مكان ضـمن المـسؤولية المدنية التقليدية، وهي تحل محل الأضرار غير القابلة للتعويض"irréparable"، أو غيـر القابلـة للإصلاح"irrémédiable" "incompensable" من خلال منع حدوثها وليس من خلال تعويضها[2].

ويعتبر البعض بأن مبدأ الاحتياط أو الخطأ المرتبط بعدم مراعاة مبدأ الاحتيـاط لـيس مفهوما جديدا وإنما هو توسع في مفهوم الاحتياط المعروف في القانون المدني ليشمل ليس فقـط حياة الأفراد، وإنما ليشمل المحافظة على الكون ومن ثم بقاء الإنسان نفسه[3].

بينما يشكك جانب من الفقه في الاعتراف بقيمة قانونية لمبدأ الاحتيـاط ضـمن قواعـد المسؤولية المدنية لحماية البيئة من المضار الكبرى، لأن مفهوم الاحتيـاط لـيس غريبـا عـن المسؤولية الإدارية من خلال الالتزام بالأمن، ولا عن المسؤولية المدنية مـن خـلال الالتـزام بالحيطة والحذر، ولذلك يظهر بأنه ليس مجديا الاعتراف بـه كمبـدأ مـستقل ضـمن قواعـد المسؤولية[4].

ورغم الأهمية الواعدة لمبدأ الاحتياط وأثره على نظام المسؤولية المدنية برمته خاصـة في جانبها الوقائي، إلا أنه لم ينل اهتمام فقهاء القانون الخاص، ويعوز الفقه ذلك إما إلى أن مبدأ الاحتياط يهم بالدرجة الأولى نزاع المشروعية ضمن القضاء الإداري، وبذلك فإنه يشمل بصورة أقل المسؤولية المدنية. كما يعود عدم اهتمام فقهاء القانون الخاص به إلى مضمون المبدأ نفـسه الذي يقترب من مفهوم التبصر والحيطة والحذر المعروف في القـانون المـدني، أو لأن مبـدأ الاحتياط ذو طابع تنظيمي، أو أن تطبيقه في إطار قواعد المسؤولية المدنية وعلى غـرار بـذل

---

[1] – كما بينها المشرع في الشرط الأخير من المادة السالفة 6/3" ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة"، أي أن تطبيق مبـدأ الاحتيـاط لا ينطوي على التزام قانوني وقضائي واضح يتعلق بالسلطة التقديرية للإدارة في إلزام المنشآت المصنفة بإتباع تدابير الاحتياط في إطـار قدرتها الإقتصادية.

[2] - Anne Guégan, op. Cit. Pp, 148-150.

[3]- Gil Delannoi, *sagesse, prudence, précaution*, in RJE, n°spécial" le principe de précaution" 2000.pp. 11-15.

[4]– Laurence Baghestani-Perrey, *la valeur juridique du principe de précaution*, in RJE N°spécial *principe de précaution* " 2000.p.22.

الحيطة والتبصر لا يؤدي إلا إلى الرجوع لتطبيق المسؤولية المدنية عن الخطأ والتي بذلت جهود كبيرة لهجرها إلى المسؤولية الموضوعية، مما يعني أن إدراج هذا المبدأ ضمن قواعد المسؤولية المدنية يدفع إلى التراجع عن التطور الكبير الذي عرفه القانون المدني، الأمر الـذي لا يحمس الكثير من فقهاء القانون الخاص الخوض في إسهامات هذا المبدأ في مجال المسؤولية المدنية عن التلوث[1].

وعلى الرغم من هذا الاحتضان المحتشم لفقهاء القانون الخاص لمبـدأ الاحتيـاط إلا أن تحليلا معمقا للنتائج التي يمكن أن يحققها مبدأ الاحتياط بالرجوع من جديد إلى المسؤولية عـن الخطأ، يسمح بتحقيق توازن عادل بين الحق في السلامة الجسدية (حق مطالب بـه مـن قبـل الضحايا)، وحرية التجارة والصناعة (الحق المثار من قبل الـصناعيين)، ذلـك أن المـسؤولية المدنية تحقق أفضل توفيق بين مصالح الضحايا الذين يهدفون إلى تعميم التعويض عن طريـق المسؤولية الموضوعية، ومصلحة الصناعيين ومبدعي النشاطات الجديدة الـذين يهـدفون إلـى إعطاء تعويض أقل من خلال إثبات مسؤوليتهم المدنية على أساس الخطأ[2].

هذه الاتجاهات الرافضة أو المنكرة لإسهامات مبدأ الاحتياط نتيجة لغموضـه أو التـي تصف المسؤولية عن عدم احترام تدابير الاحتياط بأنها مجرد مسؤولية أخلاقية، لا تفيد كثيرا في حل إشكالية كيفية اتقاء وقوع حدوث الأضرار الإيكولوجية الجسيمة والمضرة. لذلك يعد جـديرا البحث عن حلول عملية تساهم في إرساء مسؤولية قانونية عن عدم مراعاة مبدأ الاحتياط.

الفرع الثاني: التأصيل القانوني للمسؤولية المدنية عن خطأ الاحتياط

تطورت قواعد المسؤولية حديثا وأصبحت تتجه نحو التركيز على إتباع الأسلوب الوقائي عوض التركيز على الأسلوب التدخلي نتيجة لإدراج المشرع الجزائري مبدأ الاحتيـاط ضـمن فروع قانونية مختلفة، منها قانون العمل من خلال إقرار قواعد الوقايـة والأمـن فـي أوسـاط العمل[3]، وتوقيع عقوبات على كل مسير يعرض العمال للخطر من خلال عدم احترامه لشروط

---

[1] - Christophe Radé, op. Cit., pp.76.77.

[2] - David Jacotot, *le principe de précaution et de renforcement de l'action en responsabilité pour faute*, RJ.E. N° spéciale" le principe de précaution". P.94.

[3] – تضمن قانون رقم 88-07 المؤرخ في 26 يناير 1988 المتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل ج ر عدد: 1988/04، فـي الفصل الثاني منه ومن المواد 3 إلى 11، جملة من التدابير الاحتياطية التي تهدف إلى الوقاية الصحية والأمن في وسط العمل، ونضمن الأحكام التالية: – التزام المؤسسة المستخدمة ضمان الوقاية الصحية والأمن للعمال، – ويجب تصميم وتهيئـة وصـيانة المؤسـسات والمحلات المخصصة للعمل وملحقاتها وتوابعها من خلال ضمان حماية العمال من الـدخان والأبخـرة الخطيـرة والغـازات الـسامة والضجيج...

الوقاية والأمن المقررة قانونا[1]، وكذا في قانون حماية المستهلك الذي يقضي بأن كل منتوج سواء كان ماديا أو خدمة، يجب أن تتوفر فيه ضمانات ضد كل المخاطر التي من شأنها أن تمس بصحة المستهلك و/أو أمنه أو تضر بمصالحه المادية[2]، وكذلك فيما يتعلق بالمخاطر التي قد تصيب الصحة النباتية أو الحيوانية أو مياه الشرب، هذه الأمثلة المتعددة في مختلف القواعد القانونية والتنظيمية تعكس تحولا جذريا في اتقاء الأخطار التي يمكن أن تضر بصحة السكان أو حتى بحياتهم.

إلا أن ما يلاحظ على مختلف تطبيقات القواعد الاحتياطية المتنامية في مختلف الفروع القانونية والتي تقرر المسؤولية المدنية عن عدم اتقاء المخاطر في الجزائر، أنها لا تشمل إلا وقاية أو اتقاء المخاطر التي تصيب الإنسان في كونه عاملا أو مستهلكا، كما أنه حتى عندما ترد قواعد احتياطية في قانون الصحة النباتية أو الحيوانية فإنها تهدف إلى حماية المستهلك، ولم تشمل هذه الموارد الحيوانية أو النباتية بالحماية بالمفهوم الوقائي إلا لكونها موضع استهلاك بشري.

لذلك يعتبر الفقه أنه رغم التحسينات التي طرأت على المسؤولية المدنية لمواكبة طلبات الضحايا, إلا أن دورها انحصر في المستوى الفردي ولم يتطور بالشكل الكافي للاستجابة لمتطلبات جديدة تتعلق بمواجهة الأضرار الجسيمة والضارة على المستوى الجماعي، نتيجة لذلك أثبت نظام التعويض الحالي عن الكوارث الإيكولوجية الكبرى عجزه, وأن حصر مفهوم المسؤولية في الجانب القضائي والنقدي هو إفقار لمفهوم المسؤولية, نظرا لتفاهة التعويضات ذات الطابع النقدي عن مضار التلوث، والتي أصبح هدفها يقترب من هدف الضرائب أو الرسوم البيئية التي تمنح حق التلويث لأصحاب المنشآت[3]، بمعنى أن التعويض الحالي في إطار المسؤولية المدنية نظرا لقيمته الزهيد أصبح يمنح الحق للتلويث.

- ضمان اتقاء كل أسباب الحرائق الإنفجارات، - وضع العمال في مأمن من الخطر أو إبعادهم عن الأماكن الخطيرة، وضمان الإجلاء السريع للعمال في حالة الخطر الوشيك،- يتعين على المؤسسة المستخدمة مراعاة أمن العمال في اختيار التقنيات والتكنولوجيا وكذا تنظيم العمل، ويجب أن تكون التجهيزات والآلات وكل وسائل العمل مناسبة للأشغال الواجب انجازها ولضرورة الاحتياط من الأخطار التي يتعرض لها العمال، ويجب أن تكون موضع رقابة دورية وصيانة من شأنها الحفاظ على حسن سيرها. - يمنع صنع أو استعمال أو بيع أو عرض المعدات والأجهزة التي لا تستجيب للضوابط الدولية والوطنية السارية في مجال الأمن والوقاية

[1] - الفصل الثامن من قانون 88-07 المتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل، المواد من 35- 43.

[2] - المادة 2 من قانون رقم 89-02 المتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك ج ر عدد: 1989/06.

[3] - Christophe Radé, *le principe de précaution, une nouvelle éthique de la responsabilité*, in RJ.E n°spéciale "le principe de précaution". 2000, pp.75-76.

وبالرغم من انحصار مفهوم الوقاية والاحتياط على المستوى البشري والفردي فإن هذه التحولات الجديدة لاتقاء المخاطر ضمن مختلف التشريعات الفرعية، لم يبلغ بعد مضمون مبدأ الاحتياط ضمن مختلف النصوص، لأن هذه الأخطار التي يطبق بشأنها مبدأ الوقاية والاحتياط محددة ومعروفة مسبقا، لذلك يعتبر الفقه أن الحالات التي يقتضي فيها تطبيق مبدأ الاحتياط تفترض أن الأخطار التي ينبغي اتقائها تكون غير معروفة ولم تتجل بعد[1].

وبدراسة الفقه لمضمون عبارة "الاحتياط" الواردة في الكثير من الأحكام والقرارات القضائية المدنية الفرنسية، تبين بأنها لا تحمل نفس المعنى الذي يهدف إليه مبدأ الاحتياط، إذ من خلال تحليل عدد كثير منها تبين بأن الأحكام لا تشير إطلاقا إلى "عدم اليقين العلمي"، وتشير عكس ذلك إلى وجود خطر مؤكد وواضح ومعروف، كما أن طبيعة الأضرار التي تناولتها هذه القرارات لم تشر إلى خاصية الجسامة والخطورة التي تتسم بها الأضرار التي يحكمها مبدأ الاحتياط في نطاق التلوث البيئي[2].

وبذلك يختلف مفهوم الاحتياط المعتبر قضاء في إطار المسؤولية المدنية التقليدية عن مفهوم مبدأ الاحتياط الجديد الذي ينتظر تجسيده من خلال الشك الذي يعتري النتائج أو الآثار التي يمكن أن تنجر عن نشاط أو منتوج ما، أو من خلال جسامة الأضرار وخطورتها وشموليتها. وبذلك فالفرق بينهما هو أن الضرر المؤسس على مبدأ الاحتياط محتمل وغير مؤكد "أي غير مبرهن عليه علميا"، بينما الضرر المؤسس في المسؤولية المدنية التقليدية يقوم على خطر معروف ومؤكد حتى ولو لم يفض إلى إيقاع أضرار.

ويضيف الأستاذ كريسطوف راد C.Rade أن مجرد اعتبار التعويض عن الخطر كالضرر الموجب للتعويض، يعد تحولا يعزز بدون شك الأثر الوقائي للمسؤولية المدنية، مما يفسح لنا المجال في المرحلة الموالية للاعتراف بوجود ضرر مرتبط بعدم احترام مبدأ الاحتياط[3].

تبلور الاعتراف بالمسؤولية على أساس الخطر، نتيجة لمطالب اجتماعية ملحة بسبب تفاقم انتهاك صحة المستهلك أو العامل أو حتى حياته، وما لذلك من تبعات اقتصادية واجتماعية وخيمة.

---

[1] - Christophe Radé, op. Cit., p.84.
[2]- David Jacotot, op. Cit, p.93.
[3] - Christophe Radé, op. Cit., p.84.

إن المحطة الموالية التي تكلم عنها الأستاذ C.radé، ينبغي أن تكون حتمية بسبب تنامي الوعي البيئي بالحجم الكارثي الذي يمكن أن تسببه الأضرار الإيكولوجية الخالصة، وكذا آثارها الاقتصادية الوخيمة، وتكلفتها الباهظة في حالة إعادة الحال إلى ما كان عليه، الأمر الذي يحتم على المشرع والقضاء احتضان مبدأ الاحتياط.

تسمح لنا المقارنة بين الآثار التي يمكن أن تنجر عن الأضرار التي تصيب المستهلك والعامل أو الأضرار التي تصيب الطبيعة، بالوقوف على أهمية التكريس القانوني لمبدأ الاحتياط لاتقاء الأخطار الضارة والجسيمة.

وفي إطار اتجاه قواعد المسؤولية المدنية في احتضان مبدأ الاحتياط يتساءل أحد الكتاب عن سبب منع المواد المعدلة وراثيا، ويجيب بأن الأمر يتعلق بالتخوف من إلحاق الضرر بالأجيال اللاحقة, فهذا التخوف هو الذي يبعث على الاحتياط نتيجة طابع الأضرار التي يمكن أن تقع، إذ أنها لا تتعلق بشخص بل تتعلق بأضرار جماعية وعامة[1]، قد تصيب حتى الثروة الجينية ومن ثم يمكن أن يشكل هذا التحول مسؤولية بمفهوم الاحتياط.

وليبرهن على الطابع القانوني لخرق مبدأ الاحتياط يضيف الأستاذ C.Radé بأنه إذا كان خرق الالتزام الناشئ عن القانون أو الاتفاق موجب للتعويض[2]، فإن خرق مبدأ الاحتياط يشكل في حد ذاته ضررا موجبا للتعويض[3] لأن مبدأ الاحتياط مكرس قانونا لذلك فإن مخالفته تعادل مخالفة التزام قانوني.

وإن لم يتحقق اعتراف قضائي صريح بالمسؤولية عن خطأ عدم إعمال تدابير الاحتياط وفقا للمفهوم الحديث في إطار القانون المدني، فإن الحالة بالنسبة للقضاء الإداري لم تعد تتعلق بمجرد التنظير لإعطاء معنى قانوني بالقياس أو الاجتهاد بالنظر إلى الحالات المشابهة، بل أصبح مبدأ الاحتياط يندرج ضمن المشروعية مما يقتضي التزام السلطة التنظيمية باحترامه وهو بذلك يندرج ضمن النظام القانوني ويأخذ مرتبة أسمى من سلطة إصدار المراسيم (supra

---

[1] - David Jacotot, op. Cit., p.98.

[2] – المادة 189 من القانون المدني الجزائري, التي تقضي بأن عدم الوفاء بالالتزام التعاقدي يجيز للمدين المطالبة بتنفيذ العقد أو فسخه مع التعويض في الحالتين إذا اقتضى الحال.

[3] - Christophe Radé, op. Cit., p.84.

(décrétale، ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي ألغى قرارا وزاريا للتـرخيص باسـتعمال الـذرة المعدلة وراثيا على أساس أن المعلومات لم تكن كافية[1].

ومن ناحية أخرى إذا كان القضاء الإداري قـد أدرج مبـدأ الاحتيـاط ضـمن رقابـة المشروعية بفعل الاعتراف التشريعي بهذا المبدأ، فإن ذلك يدفعنا إلى البحث عن أهم النقاط التي ينبغي إثرائها من أجل الوصول إلى إقرار المسؤولية المدنية عن خطأ عدم مراعاة مبدأ الاحتياط.

المطلب الثاني: إثراء المسؤولية المدنية بواسطة مبدأ الاحتياط

حتى لا يظل النقاش الخاص بمساهمة مبدأ الاحتياط في إثراء المسؤولية المدنية نقاشـا نظريا محضا، ينبغي ابتداء طرح حلول عملية تتعلق ببيان طبيعة التحسينات التي ينبغي أن تطرأ على نظام الخبرة المعمول به حاليا (الفرع الأول)، وعرض أهم التحسينات أو التهيئـات التـي ينبغي إدخالها على نظام المسؤولية المدنية لترقى إلى المسؤولية الوقائية (الفرع الثاني).

وبما أن التطبيق الدقيق لمبدأ الاحتياط يؤدي إلى عرقلة كل مبادرة جديـدة، اسـتوجب الأمر إحداث إعفاء خاص من المسؤولية على أساس عدم اتخاذ تدابير الاحتياط لتأمين استمرارية التحديث والتطور (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعزيز وتفعيل اللجوء إلى الخبرة

يعد إقرار المسؤولية المدنية على أساس عدم احترام تدابير الاحتياط أمرا قابلا للتحقـق في الوقت القريب, بفعل ازدياد المطالب الاجتماعية والقناعات السياسية بضرورة تغيير أسـلوب التدخل لحماية البيئة، لذلك وجب إعادة النظر في مجموعة من النقاط لتهيئـة ظـروف ملائمـة لتطبيق المسؤولية المدنية الوقائية، والتي تقتضي ابتداءا وكشرط لازم لإعمالها وجـود معـارف وتقنيات كافية للتنبؤ باحتمال حدوث مخاطر الأضرار البيئية.

وضمن هذا السياق أسهم الاتجاه الرامي إلى تغيير أسس حماية البيئة من الطابع التدخلي إلى الطابع الوقائي، إلى تطوير جملة من الآليات ذات الطابع الوقائي والتـي تـسهر الهيئـات

---

[1] - CE, 25 sep 1998, Cité par Laurence Ghestani, op. Cit. Pp,.25-26.

تتمثل وقائع القضية في قيام كل من منظمتي Europa France, green peace France بالطعن في قرار وزاري يرخص باسـتعمال الذرة المعدلة وراثيا, معتبرتين أن رأي لجنة الدراسة وتوزيع المواد المعدلة جينيـا (commission d'études de la dissémination génie biomoléculaire) والتي على ضوئها منح الترخيص, حيث بنت رأيها على ملف غير كامل, بالكيفية التي تعذر معها تقـدير آثار هذه المواد على الصحة العامة, وقرار مجلس الدولة بأن الطعن جدي ويبرر إلغاء القرار المطعون فيه بسبب الآثار التي يمكـن أن يؤدي إليها تطبيقه.

الإدارية على احترامها والتي نجد من بينها الدراسات السابقة لإنجاح المشروع، والتدابير الإدارية الرقابية ذات الطابع الوقائي المصاحبة للعمل المشروع[1]، فجملة هذه التدابير تعد وسائل ضرورية لتجسيد مبدأ الاحتياط وهي ليست حصرية بل تخضع للتطور والتحديث بفعل القدرات التقنية والعلمية والاقتصادية للدولة عموما والمؤسسات الاقتصادية خصوصا.

كما يرى الأستاذ Anne guégan أن ترجمة مبدأ الاحتياط يستوجب إحداث انصهار بين الخبرة ومسار اتخاذ القرار؛ أي مشاركة التقنيين والإداريين في صياغة قرار الاحتياط[2].

إذا كان تنفيذ مبدأ الاحتياط يمر حتما بإجراء الخبرة، فهل نظام تقرير الخبرة الحالي المعد بأدوات وطريقة تحمي المصالح الخاصة، قادر على الإسهام في إعمال مبدأ الاحتياط الذي يهدف إلى حماية العناصر الطبيعية من الأضرار الإيكولوجية الخالصة الجسيمة والمضرة؟

يرى الفقه أن إجراء الخبرة في النظام القانوني الحالي, قائم على أساس توزيع الأدوار, فالخبير ينطق بالوقائع والقاضي ينطق بالقانون، وعلى الخبير إعطاء رأيه، وعلى السلطة اتخاذ القرار، ثم أن السلطة الإدارية من حيث المبدأ ليست ملزمة باللجوء لا إلى الخبرة ولا إلى إتباع الرأي الذي يتوصل إليه الخبراء، ومنه يظهر أن إجراء الخبرة اختياري وليس إلزامي[3]، هذا يعني بأن القرار الذي يؤسس على الخبرة للوصول إلى وضع تدابير الاحتياط ليس متقاسما بين الخبراء والسلطات العامة، وأن السلطات العامة تتمتع بسلطات تقديرية، لأن الرأي العلمي لا يلزمها، كما تتحدد مهمة الخبير بالقيود والضوابط التي يحددها التكليف الإداري أو القضائي بإجراء الخبرة.

ومن جانب آخر يؤثر التعتيم القانوني على البيانات والمعلومات الكاملة عن طبيعة الأخطار التي يمكن أن يتسبب فيها المشروع[4]، مما ينتج عنه عدم تمكن الجمعيات أو ذوي

---

[1] – دراسة مدى التأثير على البيئة وموجز التأثير على البيئة, ودراسة الأخطار، ودراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية ومخططات التهيئة والتعمير, ومخططات المخاطر والتدابير الاحترازية المتخذة في حالة وقوع الخطر, والرقابة الدورية للجنة المنشآت المصنفة لمراقبة صلاحية التدابير الوقائية, وإنشاء المخابر ومخططات المراقبة وأنظمة تجميع المعلومات والإنذار...

[2]– Anné Guégan, op. Cit. p.155.

[3]– Raphaël Encinas de monagorri, *expertise scientifique et décision de précaution*, in RJE n°spécial" principe de précaution" 2000, pp. 67-71.

[4] – بسبب صعوبة حصول الخبراء على ملف كامل عن طبيعة المخاطر المرتبطة بالنشاط بفعل القيود التي يفرضها السر الصناعي، والذي يخول لصاحب المشروع تحديد المعلومات التي يعتقد أن نشرها قد يؤدي إلى إفشاء سر الصنع الماد 08 من المرسوم التنفيذي 06–198 المتعلق بالمنشآت المصنفة، والمادة4/6 من المرسوم التنفيذي 98–339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى)، وأثناء إيداع ملف طلب الترخيص لأن هذا الحق المخول لصاحب المشروع يؤدي إلى عرقلة أو الحد من فعالية الدراسة الوقائية للمشروع التي تقوم بها مكاتب الدراسات أو المخابر. كما كان بإمكان الإدارة أن تبادر بحذف المعلومات التي تشمل أسرار الصنع بناء على طلب صاحب

المصلحة من الإدعاء ضد صاحب المشروع الذي لم يراع مقتضيات مبدأ الاحتياط, الأمر الــذي يؤدي إلى عدم تعرض القضاء إلى النزاعات المتعلقة بمخالفة قواعد الاحتياط، مما يؤثر في نهاية المطاف على تدخله في تطويع قواعد المسؤولية المدنية الحالية.

هذه القيود أو الحدود التي تشكل تقاليد موروثة عن النظام القانوني التقليدي لا تتلاءم مع الوظيفة الجديدة لتقرير الخبرة في إطار إعمال مبدأ الاحتياط، ومن أجل تفعيله وتحقيق أقــصى مستوى للاحتياط وجب إعادة النظر في القواعد المنظمة للخبرة من خلال إعطاء حرية أكبر في الإطلاع على المعلومات الكافية، وتحديد طبيعة الدراسة ومداها وعناصرها من قبــل الخبـــراء، وأخيرا مشاركتهم في التسيير التقني والإداري للأخطار والتدابير المتخذة.

الفرع الثاني: تهيئة قواعد المسؤولية المدنية لاحتضان مبدأ الاحتياط

تشمل عملية تهيئة وتحديث قواعد المسؤولية المدنية لاحتضان مبدأ الاحتياط، دعم الطابع الردعي للجزاء المدني (أولا)، وتوسيع صلاحيات القضاء الإستعجالي (ثانيا)، وإحداث نوع من التوسع في تقدير العلاقة السببية (ثالثا).

أولا: دعم الطابع الردعي للجزاءات المدنية

نظرا لأن الجزاء المدني يفتقر إلى الطابع الزجري[1]، جاء مبــدأ الاحتيــاط لتحــديث المسؤولية المدنية لمواجهة الأخطار البيئية الاحتمالية الضارة والجسيمة ذات الطـــابع المنتــشر والمكلفة اقتصاديا، من خلال دعم الطابع الردعي للجزاءات المدنية المرتبطة نتيجة لعدم مراعاة مبدأ الاحتياط[2]. يشمل الطابع الردعي سحب أو تحطيم المواد والمنتجــات الــضارة أو وقــف النشاط أو سحب الترخيص، ثم يطبق بعد ذلك في المرحلة الموالية التعويض المال، لأن ما يهــم من التشديد هو عدم وقوع الضرر، وبالتالي فالطائفة الأولى من الإجراءات الرادعة تكفل وقــف مصدر الخطر.

ويقترح الفقه أيضا أن يتم تعويض الضرر المستقبلي بتخصيص تعويض مؤقت (Allouer une provision)، وتأجيل التعويض النهائي عن الضرر إلى أن تتجلى كل أبعاد الضرر سواء بفعل التطور العلمي، أو تحقق إمكانية إجراء الخبرة ضمن الحدود الاقتصادية المقبولة أو بفعل مرور

المنشأة أثناء مرحلة الإشهار، المادة5/9 من المرسوم التنفيذي 98-339 الملغى، وهو الحكم الذي لم يتضمنه النص الجديد لأنــه أحــال على التنظيم تفصيل إجراءات الإشهار.

[1] – د. طاشور عبد الحفيظ، حول فعالية سياسة التجريم في مجال حماية البيئة، مخبر الدراسات والأبحــاث حــول المغــرب والبحــر المتوسط، جامعة منتوري- قسنطينة. 2001.ص.82.

[2] - Christophe Radé, op. Cit., p.84

الزمن، لأن هذا النوع من التعويض يخول القضاء المدني دورا كبيرا في فرض احترام مبدأ الاحتياط، ذلك أنه من شأن التعويض الاحتياطي التأثير على تصرفات المقاولين أصحاب المشاريع ذات المخاطر[1]، لأن الملوث يظل مسؤولا إلى غاية تحقق كل نتائج الفعل الملوث.

يمكن تطبيق فكرة التعويض المؤقت في إطار قواعد القانون المدني الجزائري الذي يسمح عند عدم تيسر تقدير التعويض بصورة نهائية، بأن يحتفظ القاضي للمتضرر بحق المطالبة خلال مدة محددة للنظر من جديد في تقدير التعويض[2]، وينبغي أن تكون هذه المدة التي يعينها القاضي متلائمة مع زمن احتمال وقوع الضرر البيئي.

وبالإضافة إلى دعم الطابع الردعي للمسؤولية المدنية عن الأضرار الإيكولوجية الجسيمة، فإن التعامل مع حالات تلوث خطيرة تستدعي في كثير من الأحيان معالجتها بصورة استعجالية، ليتجسد الطابع الاحتياطي للمسؤولية المدنية، بسبب بطئ الإجراءات المتعلقة بقضاء الموضوع.

ثانيا: توسيع صلاحيات قضاء الاستعجال

يعد اتخاذ تدابير تحفظية أو مؤقتة ذات طابع استعجالي عند معاينة تهديد باحتمال وقوع خطر أكثر ملائمة لمثل هذه الوضعيات[3]، لأن مبدأ الاحتياط يقضي في إطار المسؤولية المدنية باتقاء وقوع الضرر الجسيم والذي لا تلائمه طول الإجراءات المعمول بها في إطار الفحص الموضوعي للنزاع.

ويعد القضاء الاستعجالي المختص والمؤهل للأمر باتخاذ التدابير الاستعجالية أو التحفظية في حالة وجود خطر ضرر جسيم أو غير قابل للاسترداد، والتي لا تتعارض مع أي تدابير يمكن أن تتخذ في الموضوع.

ويرى الأستاذ أني Anne Guégan أن إدراج مبدأ الاحتياط بصورة أوسع، يستدعي إعادة مراجعة سلطات القاضي الإستعجالي لإعطاء تقدير موسع للمفاهيم المتعلقة "بحالة الاستعجال ومضمون المنازعة في الموضوع من خلال إعطاء مساحة أوسع للشكوك المعزولة

---

1 - Anne Guégan, op. Cit., p.169.

2 – المادة 131 من القانون المدني الجزائري.

3– Christophe Radé, op. Cit., p.87-88. Voir également. Anne Guégan, op. Cit., p168.

Doutes isolés، أو حتى الشك البسيط وكذا مفهوم الضرر الوشيك من خلال إضفاء نوع من المرونة على تقدير اليقين[1].

وضمن هذا المنظور كرس القضاء الجزائري اللجوء إلى التدابير الاستعجالية لمواجهة خطر وشيك يؤدي إلى ضرر لا يمكن استرداده، في قرار المحكمة العليا التي قضت فيه بالاستعجال بوقف البناء لغرض حماية المعالم التاريخية، إذ قدرت المحكمة العليا "أن هناك حالة استعجالية قصوى لحماية الآثار، وأن هذه المسألة تدخل ضمن صلاحيات القاضي الإستعجالي, فإنه يتعين إلغاء أمر المستأنف، الذي قضى بعدم الاختصاص, وبعد التصدي، الأمر يوقف الأشغال لأنه ينتج قانونا عن تصنيف المعالم التاريخية كآثار وضعها تحت حماية الدولة إلى جانب شعاع للرؤية يقدر ب 500م، ولا يمكن إقامة أي بناء جديد قبالة المعلم المصنف، ولما تم مباشرة الأشغال ضمن هذا النطاق الحمائي استدعت المسألة النظر فيها استعجالا"[2].

يعد تكريس القضاء الوطني للطابع الإستعجالي لحماية العناصر الثقافية؛ والتي تعد جزء من حماية البيئة، خطوة أولى تحتاج إلى مزيد من التوضيح لبعض النقاط الحاسمة في تفعيل تدخل القضاء الإستعجالي لمبدأ الاحتياط في إطار المسؤولية المدنية.

وتتجلى هذه النقاط في توضيح مضمون الاستعجال في مجال حماية البيئة، من خلال اعتماد قاعدة واضحة مؤسسة على مبدأ الاحتياط الذي يقضي بأن لا يكون عدم توفر التقنيات بالنظر إلى المعارف العلمية الحالية سببا في اتخاذ تدابير فعلية ومناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة والمضرة بالبيئة[3]، فبناء على هذا النص القانوني الصريح يمكن للقضاء أن يوسع في ذات الوقت مضمون الاستعجال ومجال الشك لأن القانون يخول للقاضي تقديرا واسعا لاتخاذ التدابير الاستعجالية حتى في حالة عدم توفر التقنيات والمعارف العلمية الكافية، وبذلك يمتلك القاضي الإستعجالي سندا قانونيا صريحا للتدخل بفعالية لمنع وقوع الأضرار البيئية المحتملة الجسيمة والمضرة.

لا يؤثر التوسع في مضمون الاستعجال ومجال الشك على الفصل في المضمون، لأن التدابير الاستعجالية المتخذة تتوقف بعد الفصل في الموضوع، على أن تكون بتكلفة اقتصادية مقبولة.

1- Anne Guégan, op. Cit., p168.

2 – قضية (و و أ ح م ن ت دار عزيزة بالجزائر) ضد:(والي ولاية الجزائر ومن معه), ملف رقم 101267 قرار بتاريخ 1992/12/20 المجلة القضائية.

3 – المادة 3/ 6 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

إلى جانب الطابع الإستعجالي المتطلب دعمه بصورة واضحة لتفعيل المسؤولية المدينـــة ذات الطابع الوقائي، فإنه ينبغي أيضا القيام بتهيئة جديدة للقواعد المدنية المنظمة للعلاقة السببية.

ثالثا: نحو التوسع في تقدير العلاقة السببية

تقوم قواعد المسؤولية المدنية الحالية على اشتراط صفة التأكيد في الــضرر الموجــب للتعويض، الأمر الذي يثير صعوبة كبيرة بالنسبة للعلاقة السببية بين الفعــل المنــتج والــضرر الكامل، ذلك أن مبدأ الاحتياط من خلال دعمه وتطعيمه لقواعد المسؤولية المدنية يهــدف إلـــى تحقيق مسؤولية وقائية عن أضرار لم تنتج بعد، كما أنها ليست مخاطر مؤكدة كما هي في الأمثلة السابقة في قانون العمل وحماية المستهلك[1]، وإنما تعد مجرد أضرار محتملة الوقوع.

لذلك فإن إقامة العلاقة السببية بين الفعل المنتج المتمثل في النشاط الملوث واحتمال وقوع أضرار خطيرة وجسيمة؛ وبغض النظر عن كونها صعبة ومعقدة وتحتاج إلى خبــرات علميــة كبيرة، فإنها غير ممكنة في إطار القواعد الحالية للمسؤولية المدنية، الأمر الذي يستوجب ابتــداء تغيير"شرط الضرر الأكيد" في المسؤولية المدنية[2].

ويعتبر تعديل شرط الضرر الأكيد ذا أهمية بالغة لأن أغلب حالات التدهور البيئي التـــي تصيب العناصر الطبيعية المشتركة تكون ذات مصدر دوري ومتجدد ومتعدد المصادر ومتشعب ويطال مساحات كبيرة، يتعذر معها وبطول الوقت إثبات صفة الضرر المؤكد.

ويعتبر الفقه أنه إذا كان من غير المعقول اشتراط يقين مطلق عن غياب ضرر محتمــل قبل الترخيص لمزاولة نشاط ملوث، فإنه لا يقبل بعد ذلك اشتراط يقين مطلق في العلاقة السببية، لذلك يقترح تخفيف طرق تقدير العلاقة السببية من خلال توسع القاضي في قبــول المؤشــرات (indices) والقرائن المادية، ويكتفي بإقامة احتمال كافي للسببية وبذلك يصبح اليقين المــشترط في العلاقة السببية نسبيا، أو أن يذهب القاضي إلى أبعد من ذلك من خلال تقبل القرينة الــسلبية والمستوحى من غياب تسبيب آخر من طبيعته أن يفسر عدم وقــوع الــضرر[3]، أو أن يــستند

[1] – كما هو مبين في المطلب الأول من هذا المبحث والمتعلق بمضمون مبدأ الاحتياط.

[2]– Anne Guégan, op. Cit., p.172.

[3] – هذه الطريقة المتعلقة باعتماد القرينة السلبية سمحت بإدانة صاحب مصنع يشتغل في مجال الكيمياء, لتعــويض الأضــرار التــي أصابت فلاح مربي النحل, إذ اعتبر القضاء أنه لا يوجد سبب آخر لوفاة النحل, وأنه لا يمكن تفسير ذلك إلا بتسمم ناتج عــن اســتقرار مادة الفليور fluor على الأزهار.

T.G.I. Albert ville, 26 août 1975, JC 1976.11.18384. Cité par Anne Guégan op. Cit., p, 171.

القضاء إلى فكرة ثبوت الخطر لتسهيل العلاقة السببية بين النشاط الخطير والأضرار الحاصلة بالجوار [1].

وقد يؤدي التطبيق الصارم للمسؤولية المدنية عن خطأ الاحتياط إلى زرع مخاوف لدى كل أصحاب النشاطات الملوثة أو المبدعين، الأمر الذي يؤدي إلى اتهام كل مبادرات التجديد والتطوير والتحديث، وبالتالي إلى القضاء على كل المبادرات الخلاقة.

هذا الوضع الطبيعي لإعمال مبدأ الاحتياط يستدعي النص على حالات إعفاء خاصة تهدف إلى عدم عرقلة التطور والتجديد.

الفرع الثالث: حالات الإعفاء المتطلبة عند إعمال مبدأ الاحتياط

تثار مخاوف كثيرة حول آثار تطبيق مبدأ الاحتياط، إذ قد يؤدي تطبيقه الصارم إلى إدانة كل النشاطات الملوثة الخطرة وكل الابتكارات التي لا يمكن إثبات سلامتها مقدما، ومنه يصبح تطبيق مبدأ الاحتياط عرقلة لحرية التجارة والصناعة وكل عمل إبداعي.

ولتبديد هذه المخاوف وجب توضيح نقطة أساسية تتعلق بعدم عرقلة مبدأ الاحتياط لنشاط الابتكار، لأن آثار هذه النشاطات الجديدة والخطيرة تندرج ضمن خطر التنمية الذي يعد معفيا لمسؤولية مبتكر المشروع[2]. والذي أدرجه المشرع الفرنسي بموجب قانون 1998، علما أنه ظهر قبل ذلك في دول أخرى[3]، ويقصد به "خلل موجود في منتوج لم يستطع المنتج أو من هو مسؤول عنه أن يكتشفه أو يتحاشاه بسبب أن حالة المعارف العلمية والتقنية المتزامنة مع فترة توزيع هذا المنتج لم تسمح له بالتعرف على العيب أو النقص الموجود فيه". كما تضمنت المادة35 من اتفاقية Lugano على أنه يمكن إعفاء المستغل(منشأة ملوثة) إذا استطاع أن يثبت أن حالة المعارف العلمية والتقنية المتوفرة أثناء حدوث الضرر لم تسمح بمعرفة تواجد خصوصيات ضارة للمادة أو الخطر[4].

---

[1] - Anne Guégan op. Cit., p, 169-171.

[2]- Christophe Radé, op. Cit., p, 85.

[3]– خطر التنمية هو مفهوم ألماني أدرج بموجب التوجيهية الأوروبية 1985 حول المسؤولية الناجمة عن المواد المعيبة.
Anne Guégan, op. Cit. P. 174.

[4] –Anne Guégan, op. Cit. p174.

وقد ضمن المشرع الجزائري شرط الإعفاء على أساس خطر التنمية في حالة عدم توافر التقنيات والمعارف الحالية وكذا أن تكون هذه التقنيات والمعارف بتكلفة اقتصادية مقبولة[1].

رغم الأهمية البالغة التي تكتسيها عملية تطوير قواعد المسؤولية المدنية لاحتضان الأضرار الإيكولوجية الخالصة، سواء على من خلال أبعادها الإجرائية أو فيما يتعلق تطوير نظام تعويض كاف وملائم، أو من خلال تحويل هدف المسؤولية المدنية نحو البعد الوقائي لتجنب وقوع كوارث إيكولوجية، فرغم كل هذه الأهمية إلا أن الردع المدني يحتاج إلى ردع جزائي ملائم لتقليل الأضرار الإيكولوجية الخالصة.

[1] – المادة 6/3 من قانون 03-10 السابق.

الفصل الثاني: المسؤولية الجنائية عن الأضرار الإيكولوجية الخالصة

يخضع السلوك الإجرامي الماس بالبيئة إلى القواعد العامة للمسؤولية الجنائية، وتفاديا الإطالة سوف لن يكون هناك مجال في هذا البحث لإعادة تفصيل مبادئها العامة. ولولوج هذا الموضوع سنعالج مدى ملائمة قواعد المسؤولية الجنائية لضبط الجرائم البيئية وأركان الجريمة الماسة بالبيئة (المبحث الأول).

وإذا كانت القواعد العامة للمسؤولية الجنائية تكفل حماية خاصة للعناصر الطبيعية الواقعة ضمن نطاق الملكية بتجريم أفعال السرقة والتحطيم والحرق التي ترد عليها، فإن تطبيق هذه الأسس الحمائية على العناصر الطبيعية غير القابلة للتملك تستدعي مناقشة جوهرية لهذه الأسس ومن ثم إعادة النظر كليا في السياسة العقابية التي ركزت تقليديا على وظيفة حماية الملكية، ولم تهتم بصورة مستقلة بحماية الأوساط الطبيعية والأنظمة البيئية (المبحث الثاني).

وفي ظل تطور النظم القانونية الحالية أصبحت الأشخاص المعنوية تحوز مكانة قانونية وفعلية كبيرة في مختلف المجالات ومنها حماية البيئة. تضطلع الأشخاص المعنوية العامة بمهام حاسمة في مجال تطبيق التدابير الخاصة بحماية البيئة، إلا أنها لا تدخل في نطاق المسؤولية الجنائية[1]، ورغم ذلك يظل البحث في أسس تجريم أي إهمال وتراخي من قبل ممثل الشخص المعنوي العام كفيلا بتقليص لامبالاة ممثليها.

كما تحوز المنشآت المصنفة القسط الأوفر من المسؤولية عن التدهور البيئي، بحيث تفوق في حجمها ونطاقها وخطورتها ما يرتكبه الأفراد. ولمواجهة هذه الانتهاكات البيئية التي تقوم بها المنشآت المصنفة، أرسى المشرع الجزائري أسس حديثة لمساءلة الأشخاص المعنوية الخاصة وممثليها عن الجرائم البيئية (المبحث الثالث).

وعلى الرغم من وجود تجريم للأفعال الماسة بالبيئة، إلا أن التقارير الوطنية الخاصة بالبيئة لازالت تشير إلى حالة تصاعدية للاعتداءات تجاه البيئة، الأمر الذي يدفعنا إلى البحث عن أسباب عدم فعالية نظام التجريم والسياسة العقابية في الحد من التدهور البيئي واستمرارية الاعتداء على الأنظمة الإيكولوجية (المبحث الرابع).

---

[1] - المادة 51 مكرر /1 من قانون 04-15 المعدل والمتمم لقانون العقوبات.

المبحـــث الأول: أركــان الجريمة المـــــاســة بالبيئـــة

تخضع السلوكات الإجرامية التي تشكل مساسا بالبيئة إلى القواعد العامة للمسؤولية الجنائية والتي تستلزم لقيامها توفر الركن المادي (المطلب الأول) والركن المعنوي (المطلب الثاني)، فضلا عن الركن الشرعي، والذي لم يكن محل دراسة نظرا لكثرة القواعد المجرمـــة للأفعـــال الماســـة بالبيئة.

المطلب الأول: الركن المادي

يتمثل الركن المادي في الجرائم البيئية في السلوك الإجرامي، والذي يمكن أن يكون سلوكا إيجابيا، من خلال القيام بفعل، وهو الأكثر شيوعا في مجال الجرائم البيئية، أو أن يكـون سـلوكا سلبيا كالامتناع، وهي حالات محدودة جدا، كما هو معاقب عليه في قانون الصحة النباتية عم عدم التبليغ عن متلفات النباتات[1].

كما أن جانب من الجرائم البيئية تعتبر جرائم مادية, ويكون الخطأ فيها مفترضا, وبغـض النظر عن وقوع الضرر أو عدم وقوعه، مثل: النص الذي يقضي بأن يعاقب بالحبس من ستة(6) أشهر إلى سنتين(2) وبغرامة من مائة ألف دينار(100.000دج) إلى مليون دينار(1.000.000دج), أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط كل ربان سفينة جزائرية أو قائد طائرة جزائرية أو كـل شـخص يشرف على عمليات الغمر[2] أو الترميد[3].

المطلب الثاني: الركن المعنوي

طبقا للقواعد العامة للمسؤولية الجنائية يعد الركن المعنوي القصد أو النيـة الإجراميـة بعنصريها الإرادة والعلم، وينقسم إلى قسمين وهما القصد الجنائي والخطأ[4]، ويـشمل الخطـأ الموجب للعقاب الفعل العمدي أو الفعل غير العمدي، إلا أنه في مجال الأضرار البيئية نادرا مـا يكون الفعل العمدي مطلوبا، بفعل الشرط العام الذي يرتكز على مجرد حدوث خطـأ مـادي[5]،

---

[1] – المواد 6و7و10 من قانون 87–17 المتعلق بالصحة النباتية.

يعاقب عن امتناع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يشغلون بالفعل أملاك عقارية ذات استعمال زراعي بصفة ملاك أو بأي صـفة أخرى, أو الذين لهم مسؤولية على المباني أو مجالات أخرى للإيداع والخزن وعلى عربات نقل, أو بواخر أو طائرات إذا لم يتم تبليـغ أو إخطار في أقرب الآجال سلطة الصحة النباتية أو المصالح الفلاحية المحلية أو أية سلطات إدارية أخرى, إذا اكتشفوا متلفات النباتات, أو دلائل ظهورها وانتشارها, أو تكاثر متلفات النباتات, وفي حالة الامتناع عن الإبلاغ يعاقب كل مخالف بغرامة مالية مـن 2500 دج إلى 15.000 دج. المادة 58 من قانون 87–17, ورد تجريم فعل الامتناع عن التبليغ عن متلفات النباتات, نظرا لارتباط الصحة النباتية بالأمن الغذائي ومنه تعلقها بمصلحة إستراتيجية وحيوية.

[2] – يقصد بعملية الغمر كطريقة للتخلص من النفايات الهامدة، إغراق هذه النفايات في البحر للتخلص منها.

[3] – المادة 90 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة.

[4] – منعا للإطالة والحشو سيتم تفادي تفصيل وشرح الأحكام العامة المتعلقة بقواعد المسؤولية الجنائية، ومن أجل ذلك سنحاول التركيـز على ما يتعلق منها بالجرائم البيئية فقط.

[5] - Michel Prieur, *le droit de l'environnement* 3° édition 1996, DALLOZ, p.820.

وبالنظر إلى طبيعة الخطأ يمكن تصنيف الجرائم البيئية إلى ثلاثة أنـــواع[1]، وهـــي المخالفـــات المادية (الفرع الأول)، والجنح القائمة على التهور والإخلال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المخالفات المادية

وهي المخالفات التي يكون فيها الخطأ مفترضا ومستنتجا من الوقـــائع، إذ أن صـــاحب المنشأة يكون على علم مسبق بالانعكاسات السلبية التي يسببها نشاطها، فبمجرد أن يرتكب المتهم الضرر سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة، فهذا السلوك "الركن المادي" يمثل المظهر المـــادي والخارجي للفعل الإجرامي والذي أدى في النهاية إلى حصول الضرر بالبيئة[2].

ونظرا لصعوبة أو حتى استحالة إثبات النية الإجرامية في الجرائم البيئية، والتي ترتكب في غالب الأحيان بدون قصد جنائي، يعتبر الفقه أن معظم التشريعات لجـــأت إلـــى طـــريقتين للتخفيف من صرامة القصد الجنائي، فإما أن ينصب التجريم على الفعل بدون الاهتمام بالنتيجة، أو أن ينصب التجريم على النتيجة دون التمسك بالسلوك[3]، وقد تناول المشرع حالات محـــدودة يهتم فيها بالفعل دون النتيجة، مثل جريمة غمر النفايات في البحر[4].

كما يعتبر الفقه أن اللجوء إلى هذا النظام الذي يقوم على الاهتمام بالفعل دون النتيجـــة, يهدف إلى تحقيق ردع وقائي، لأن قمع بعض الأفعال وبغض النظر عن نتيجتها يؤدي إلى التقليل من القيام بمثل هذه الأفعال، ويكون هذا النظام ملائما للدول المصنعة نتيجة لكثـــرة النـــشاطات الملوثة، ووجود جملة من الآليات والتدابير الاحتياطية المطبقة لاتقاء وقـــوع الأفعـــال الـــضارة بالبيئة[5]، إلا أن هذا النظام الذي يقوم على تجريم الفعل وبمعزل عن النتيجة، يصعب تطبيقه في الجزائر، بالرغم من فعاليته في اتقاء ارتكاب أفعال ضارة، نظرا لعدم إرساء آليات وممارســـات فعالة للاحتياط من قبل الهيئات الإدارية.

أما الصورة الثانية التي تقوم على تجريم النتيجة الضارة دون النظر إلى الفعـــل ســـواء صدر عن شخص حسن أو سيء النية، تعد الصورة الشائعة أو الغالبة في القوانين البيئية, ففـــي

[1] – الغوتي بن ملحة, مشكلات المسؤولية الجنائية والجزاءات في مجال الإضرار بالبيئة, محاضرة مقدمة في المؤتمر السادس للجمعيـــة المصرية للقانون الجنائي القاهرة 25–28 أكتوبر 1994, دار النهضة العربية 1994, ص–115–116.

[2] – الطيب اللومي, المسؤولية الجنائية والجزاءات في مجال الأضرار بالبيئة بالجمهورية التونسية, محاضـــرة مقدمـــة فـــي المـــؤتمر السادس. ص. 121–122.

[3] –Martine Remond Gouilloud, *du droit de détruire*, op. Cit. p. 275.

[4] – المادة 91 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة.

[5] - Martine Remond Gouilloud, op. Cit. p. 275.

قانون المياه وكما سبق بيانه في الأمثلة السابقة يعاقب كل من يقوم برمي أو تفريغ الإفــرازات والمواد التي لا تشكل خطر التسمم أو ضررا بالأملاك العمومية للماء بدون تــرخيص[1]، أوأي صب قد يضر بنوعية المياه وإدخال مواد غير صحية وإلقاء جثث الحيوانات[2]، كما نص قانون البيئة الجديد على معاقبة كل من تسبب في تلوث جوي[3]، أو صب أو ترك تسربا فــي الميــاه السطحية أو الجوفية أو مياه البحر... لمادة يتسبب مفعولها في الإضرار ولــو مؤقتــا بــصحة الإنسان أوالنبات أو الحيوان، أو يؤدي ذلك إلى تقليص استعمال مناطق السباحة[4].

توسع المشرع الجزائري في تجريم النتيجة الضارة بدون النظر إلى الفعل, وذلك بالرغم من عدم توفر الشروط الموضوعية لتطبيق نظام الفعل دون النتيجة، إلا أن التوسع في هذا النظام بدوره لا يؤمن حماية فعالة من الانتهاكات التي تمس بالبيئة، لأن الاهتمام بالنتيجة يحتاج بدوره إلى شروط موضوعية تتمثل في توفر آليات الكشف والمعاينة والمراقبة والمتابعة، وإطار بشري مؤهل، ومخابر ومعدات ووسائل ملائمة، الأمر الذي لا يتوافر حتى الآن على مستوى مديريات البيئة، ناهيك عن بقية المصالح الضبطية المؤهلة لمعاينة الجرائم البيئية والتي لا تملك بــدورها تخصصا وتأهيلا فنيا أو معدات ملائمة.

كما يعتبر الفقه أن قيام المسؤولية الجنائية على أساس المخاطر، من خلال التركيز على النتيجة الضارة يؤدي إلى الخلط بين المسؤولية المدنيــة والمــسؤولية الجنائيــة، لأن اعتمــاد المسؤولية الموضوعية –المسؤولية بدون خطأ– في المسؤولية المدنية يؤدي إلى التعويض والتي يمكن التخفيف من أعبائها عن طريق التأمين، إلا أن المسؤولية الجنائية الهــدف منهــا العقــاب وبذلك فإن الخطأ الواضح هو الأساس الوحيد الذي ينبغي علــى ضــوئه إعمــال المــسؤولية الجنائية[5].

وضمن نفس الفكرة أو التوجه الذي ينتقد الإتجاه الجديد لإقرار المسؤولية الجنائية عــن الجرائم البيئية على أساس النتيجة، انتقد الفقه الفرنسي الحل الذي توصلت إليه الغرفة الجنائيــة لمحكمة النقض الفرنسية في قرار Ferries المؤرخ في 28 أفريل 1977، حين اكتفت المحكمة بقولها أن المخالفة تحققت بمجرد أن ترك المتهم مواد سامة تسيل في النهر، بالرغم من أنــه لا

[1] – يعاقب بغرامة من 10.000دج إلى 100.000دج طبقا للمادة 171 من قانون 05–12 المتعلق بالمياه.

[2] – يعاقب بالحبس من سنة إلى 5 سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 100.000دج طبقا للمادة 172 من قــانون 05–12 المتعلــق بحماية البيئة.

[3] – المادة 84 من قانون 03–10 السابق.

[4] – المادة 100 من قانون 03–10 السابق.

[5] - Martine Remond Gouilloud, op. Cit. p.276.

يعلم بضرر هذه المادة، وبذلك اكتفى القاضي بالركن المادي ولم يلتفت إلى الـــركن المعنـــوي، الأمر الذي اعتبره الفقه بأنه مخالف للمبدأ العام التقليدي للقانون الجنائي[1].

هذه الانتقادات وإن كانت تهدف إلى التمسك بالمبادئ والقواعد الكلاســيكية للمــسؤولية الجنائية، إلا أن التحديث الذي واكب المسؤولية الجنائية في مجال الجرائم البيئية في تكييفها بأنها جرائم مادية يعد ضرورة ملحة للمحافظة على الوسط الطبيعي، لذلك ينبغي علـــى المــشرع أن ينص صراحة على المخالفات المادية في المواد البيئية ليضمن بصورة فعالة الحق فـــي البيئـــة، ولذلك يعتبر الفقه أن هذا التحول يعبر عن اتساع الهوة شيئا فشيئا بين القانون الجنائي الخـــاص للبيئة ومبادئ القانون الجنائي العام[2]، وينتقد هذا الحل الذي سوى بين الحالة التي يرتكب فيهـــا الفعل عمدا، والحالة التي يكون فيها الفعل ناتجا عن خطأ، لأن هذه الطريقـــة تخـــالف القواعـــد العامة للقانون الجنائي وتقود إلى إخضاع حسن النية وسيء النية إلى نفس العقوبات[3].

الفرع الثاني: الجنح القائمة على الخطأ

يشترط في الجنح القائمة على الخطأ؛ والذي تتمثل صوره في عـــدم الاحتيـــاط، وعـــدم الانتباه، والرعونة، وعدم مراعاة الأنظمة، والتهور, إثبات خطأ الشخص محل المتابعة, كما هو عليه في معاقبة كل ربان تسبب بسوء تصرفه أو رعونته أو غفلته أو إخلاله بالقوانين والأنظمة، في وقوع حادث ملاحي أو لم يتحكم فيه أو لم يتفاداه، ونجم عنه مواد تلوث الميـــاه الخاضـــعة للقضاء الجزائري[4].

وبذلك يعتبر الفقه الجزائري أن "المشرع يميز بين الخطأ العادي والخطأ الجسيم ويربطـــه بالنتائج المترتبة عنه، كما يخضع تقدير الخطأ الجنائي لنفس المعيار الموضوعي الذي يخضع لـــه تقدير الخطأ المدني، أي بمقارنة مسلك المدعي عليه بمسلك الرجل العـــادي إذا وجـــد فـــي ذات الظروف الخارجية التي وجد فيها المدعى عليه"[5].

ومن الصعوبات التي تضعف من إيجاد حماية جنائية ملائمة للعناصر الطبيعة مـــن كـــل اعتداء يعاقب عليه قانون العقوبات، التكييف القانوني لهذه العناصر الطبيعية من نبـــات وحيـــوان

[1] - Jérome fromageun & philippe guttinger, *droit de l'environnement*, EYROLLES. 1993, p. 208.
[2] - Michel Prieur, *le droit de l'environnement*, op. Cit. p. 821.
[3] - Michel Prieur, op. Cit. p. 824.

[4] – المادة 97 من قانون 03–10 السابق.

[5] – أحسن بوسقيعة، مشكلات المسؤولية الجنائية والجزاءات في مجال الإضرار بالبيئة، المؤتمر السادس، المرجع السابق. ص197.

وعدم ملائمة العقوبات المقررة لحماية العناصر الطبيعية الواقعة ضمن نطـــاق الملكيـــة لحمايـــة العناصر الطبيعية غير المملوكة لأحد.

المبحث الثاني: حماية العناصر البيئية ضمن قانون العقوبات والقوانين الخاصة

تضمن قانون العقوبات تجريم بعض الأفعال الماسة بالبيئة وذلك حتى قبل ظهور مفهوم البيئة أو القانون الجنائي للبيئة بصفة مستقلة[1]، الأمر الذي يستدعي دراسة معمقة لطريقة تناول أحكام قانون العقوبات لحماية العناصر البيئية.

تدخل القانون الجنائي الجزائري مبكرا لحماية مختلف العناصر الطبيعية القابلة للتملك الواقعة ضمن الملكية الخاصة أو العامة، من كل صور الاعتداء التي قد تمس بها كالسرقة (المطلب الأول)، والتحطيم (المطلب الثاني)، والحرق (المطلب الثالث)، إلا أن تدخل القواعد الجنائية في حماية البيئة ظل يعتمد على الحماية المجزأة لمختلف العناصر الطبيعية، ولم يبلغ درجة من التخصص ليتضمن أحكاما جنائية خاصة لحماية الأوساط الطبيعية والعلاقات الإيكولوجية (المطلب الرابع).

---

[1] - Jaques Henri Robert, *droit pénal de l'environnement*, AJDA, n°9; sep. 1994. p.583.

المطلب الأول: حماية العناصر الطبيعية من السرقة

تضمن قانون العقوبات تجريما خاصا وصارما لكل اعتداء على العناصر الطبيعية التي تقع ضمن نطاق الملكية من حيوانات أليفة ومزروعات، إلا أن هذا التجريم لا يعد كافيا لحماية النباتات والحيوانات البرية، الأمر الذي يدفعنا لبيان كيفية تطبيق جريمة السرقة لحماية النباتات البرية (الفرع الأول) والحيوانات البرية (الفرع الثاني) التي تقع ضمن الأملاك الخاصة أو الأملاك الوطنية.

الفرع الأول: حماية النباتات وغلال الأرض من السرقة

يضمن القانون الجنائي حماية للنباتات الواقعة ضمن نطاق الملكية الخاصة ولثمارها (أولا)، كما يتضمن تجريم كل أفعال السرقة التي تطال النباتات التي تقع ضمن الأملاك الوطنية (ثانيا).

أولا: حماية النباتات وغلال الأراضي التي تقع ضمن الأملاك الخاصة

لبيان كيفية تطبيق الحماية الجنائية للعناصر الطبيعية من السرقة، ينبغي تحديد مضمون ملكية العناصر الطبيعية. وفي هذا الإطار حدد القانون المدني ملكية العناصر الطبيعية بأنها تشمل ملكية الأرض ما فوقها وما تحتها إلى الحد المفيد في التمتع بها علوا وعمقا[1]، ويتمتع مالك العقار –الأرض– بملكية الأشياء التي تقع فوق الأرض وتحتها، كما له الحق في كل ثمارها ومنتجاتها وملحقاتها، ما لم يوجد نص أو اتفاق يخالف ذلك[2]. وبذلك إذا كانت كل النباتات البرية أو المزروعة وثمارها الواقعة ضمن نطاق الملكية سواء كانت تحت الأرض أو فوقها، فإن الاستحواذ عليها بغير رضا صاحب الأرض يعد سرقة[3].

جرم قانون العقوبات كل من يقوم بسرقة محصولات أو غيرها من المنتجات الصالحة من الحقل وكانت غير منفصلة عن الأرض قبل سرقتها، وذلك بعدم قيام أي ظرف من الظروف

---

1 – المادة 2/675 من القانون المدني الجزائري.

2 – المادة 676 من القانون المدني الجزائري.

3 – تعرف المادة 350 من قانون العقوبات السرقة من خلال بيان الفاعل أنه" كل من اختلس شيئا غير مملوك له يعد سارقا, ويعاقب بالحبس من سنة على الأقل إلى خمس سنوات على الأكثر وبغرامة من 500دج إلى 20.000دج".

توحي هذه الصياغة العامة بأنها قد تشمل أفعال السرقة التي تنصب على الأشياء غير المملوكة لأحد, إلا أن الفقه ضيق من هذا المفهوم الواسع واعتبر أن السرقة هي اختلاس لأشياء مملوكة للغير, أي أن هذا التعريف يشترط أن يكون الشيء المسروق مملوك لأحد, كما أن تكييف السرقة لا يتم إلا إذا تم اختلاس الشيء المملوك لأحد بدون رضاه.

- Marie- José Littman, *le droit pénal*, in l'écologie et la loi. Le statut juridique de l'environnement, l'harmattan, 1989. p.106.

المنصوص عليها في المادة 361, بغرامة من 100دج إلى 500دج ويجـوز أيـضا أن يعاقـب بالحبس لمدة عشرة أيام على الأكثر[1].

ربط المشرع تشديد العقوبة في سرقة المنتجات بالتناسب مع الكمية المختلسة, حين اعتبـر أنه كل من سرق من حقول، محاصيل أو منتجات أخرى نافعة للأرض قد قطعت منها حتى ولـو كانت قد وضعت في حزم أو أكوام أو شرع في ذلك، يعاقب بالحبس من 15 يومـا إلـى سـنتين وبغرامة من 500دج إلى 1000دج، وإذا ارتكبت السرقة ليلا أو من عدة أشخاص أو بالاسـتعانة بعربات أو بحيوانات للحمل، فتكون العقوبة الحبس من سنة إلى خمس سـنوات والغرامـة مـن 1000دج إلى 10.000دج[2]، وكل من سرق محاصيل أو منتجات أخرى نافعة للأرض لم تكـن قبل سرقتها مفصولة من الأرض، وذلك بواسطة سلال أو أكياس أو أشياء أخرى مماثلة، وسـواء كان ذلك ليلا أو بواسطة عربات أو حيوانات للحمل أو وقعت من شخصين أو أكثر أو شرع فـي ذلك يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين وبغرامة من 1000دج إلى 10.000دج[3].

من خلال استقراء الأحكام السابقة يتبين أن معيار التجريم الذي اعتمـده المـشرع فـي المخالفات المتعلقة بسرقة المنتجات والنباتات الأخرى النافعة هو معيارا اقتصاديا يهـدف إلـى حماية العناصر ذات القيمة التجارية أو الاقتصادية، إلا أن التساؤل يظل قائما وفي غياب اجتهاد قضائي حول إمكانية انطباق هذا الأساس في تجريم ومعاقبة سرقة النباتات البرية التي لا تتمتـع بأي قيمة تجارية أو مالية، وبذلك يظل اهتمام القانون الجنائي منصبا على حمايـة الملكيـة دون مراعاة القيمة الإيكولوجية لهذه العناصر الطبيعية.

وإزاء هذا الموضوع كرس القضاء الفرنسي في العديد من الأحكام القضائية مبدأ إدانـة من يستحوذ على نبات بري يقع ضمن ملكية الغير بغير رضاه مثل التقاط الفطريات، أو البرقوق البري الشائك Prunelles والتي تعد غير مملوكة لأحد Res-nullius، وبناء على هذا الإتجـاه القضائي اعتبر الفقه بأن هذه الإمكانية تخول لكل مالك أرض الحق في حماية النباتـات البريـة التي تنبت في أرضه، عن طريق منع كل قطف لها تحت طائلة الملاحقة الجزائية بفعل السرقة، كما أن هذه الإمكانية القانونية المتاحة يمكن استخدامها في الأماكن الهشة أو ذات قيمة خاصة،

[1] – المادة 450 /5 من قانون العقوبات الجزائري.
[2] – المادة 361/ 2و4 من قانون العقوبات.
[3] – المادة 5/361 من قانون العقوبات.

وكذلك في حماية النباتات المحمية والمهددة بالانقراض[1]. وترتيبا على ما تقدم وجب تحديث قواعد القانون الجنائي الوطني لتشمل بشكل صريح حماية النباتات البرية من كل إعتداء.

وبحكم تواجد العناصر الطبيعية ضمن نطاق الأملاك الوطنية، فإنه ينبغي بيان المعالجة القانونية الخاصة بحماية هذه النباتات من كل أشكال الاعتداء في قانون العقوبات.

ثانيا: حماية العناصر الطبيعية التي تقع ضمن الأملاك الوطنية

تشمل الأملاك الوطنية الطبيعية شواطئ وقعر وباطن البحر الإقليمي, والمياه البحرية الداخلية وطرح البحر ومحاسره ومجاري المياه ورقاق المجاري الجافة.... والثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية المتمثلة في مختلف الموارد المائية بمختلف أنواعها، والمحروقات السائلة منها والغازية والثروات المعدنية الطاقوية والحديدية، والمعادن الأخرى أو المنتوجات المستخرجة من المناجم والمحاجر والثروات البحرية وكذلك الثروات الغابية الواقعة في كل المجالات البرية والبحرية والجرف القاري[2].

وترتيبا على هذا التحديد للعناصر الطبيعية الواقعة ضمن الأملاك الوطنية، أقر لها المشرع حماية من كل أشكال الإعتداء[3]. تشكل جريمة السرقة إحدى صور المساس بالأملاك الوطنية, إذ يمكن أن يكون تجريم كل من يستحوذ على هذه الأملاك الوطنية بالعقوبة المقررة للسرقة كافيا لردع الكثير من الممارسات المتعلقة بسرقة الرمال والحصى من الأودية والتراب والحجر والخشب والعلف ومواد أخرى[4]، والتي تؤدي إلى الانجراف وتوحل السدود، وكذا سرقة الرمال والحصى من الشواطئ وما ينتج عنه من تأثير مباشر على الحياة البحرية والطابع الترفيهي للسواحل، وكذا سرقة المياه الصالحة للشرب أو الفلاحية أو الصناعية.

وتخضع النباتات البرية الواقعة ضمن نطاق الأملاك الوطنية إلى التكييف العام الذي يكيفها بأنها منقولات أو عقارات بالتخصيص، ويطبق نفس النظام الحمائي المقرر لحماية النباتات الواقعة ضمن الأملاك الخاصة.

---

[1] - Marie- José Littman, *le droit pénal*, op. Cit. p.108.

[2] – المادة 15 من قانون 90–30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ج.ر عدد:1990/52.

[3] – المادة 136 من قانون 90–30 السابق.

[4] – المادة 173 من المرسوم التنفيذي رقم 91–454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991, يحدد شروط إدارة الأملاك الوطنية الخاصة والعامة والتابعة للدولة وتسييرها ويضبط كيفيات ذلك ج ر عدد: 1991/60. ولا يسمح باستغلال هذه الموارد إلا بموجب رخصة من الوالي.

كما يدخل ضمن الأملاك الوطنية التراث الثقافي للأمة[1]، والمتكون من الممتلكات الثقافية العقارية، والمتمثلة في المعالم التاريخية والمواقع الأثرية والمجموعات الحضرية والريفية[2]، وكذلك الممتلكات الثقافية المنقولة والتي تشمل ناتج الاستكشافات والأبحاث في البر وتحت الماء، والأشياء العتيقة مثل الأدوات والمصنوعات الخزفية والكتابات واللوحات الزيتية والرسوم المنجزة كاملة باليد على أية دعامة من أية مادة كانت والرسومات والملصقات والصور ومنتجات الفن التمثالي والنقش والتحف الزجاجية والخزف والمعدن والخشب والمخطوطات والمطبوعات، والكتب والوثائق ذات الأهمية الخاصة، والمسكوكات والطوابع البريدية ووثائق الأرشيف[3]، وكل هذه العناصر العقارية أو المنقولة يمكن حمايتها وبفعالية من أفعال السرقة والتحطيم[4].

الفرع الثاني: حماية الحيوانات من السرقة والإساءة

تتحدد فعالية حماية الحيوانات الأليفة أو البرية من السرقة (أولا)، ومن كل ضروب الإساءة والتعذيب[5] (ثانيا) بناء على التكييف القانوني الذي تتمتع به، سواء كانت واقعة ضمن نطاق الأملاك الخاصة أوالأملاك العامة[6].

أولا: حماية الحيوانات التي تقع ضمن الأملاك الخاصة والعامة من السرقة

تتمتع الحيوانات البرية بنظام قانوني غير واضح إذ أنه لا يوجد وصف خاص بها, وهي لا تخضع لقاعدة التملك ومشتملات ملكية الأرض التي تتمثل فيما فوقها أو فيما تحتها طبقا للمادة2/675 من القانون المدني. وبذلك توصف اجتهادا إما بأنها منقولات أو أشياء لا مالك لها،

---

1 – المادة 1و2 من قانون 98–04 المتعلق بالتراث الثقافي.

2 – المادة8 من قانون 98– 04 المتعلق بالتراث الثقافي.

3 – المادة 50 من قانون 98–04 المتعلق بالتراث الثقافي.

4 – المادة 95 من قانون 98–04 يعاقب بالحبس من سنتين(2) إلى خمس (5) سنوات وبغرامة مالية من 100.000 دج إلى 200.000دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط دون المساس بأي تعويضات ومصادرات عن المخالفات التالية:

– على بيع وإخفاء أشياء متأتية من عمليات حفر أو تنقيب، مكتشفة بالصدفة أو أثناء القيام بأبحاث أثرية مرخص بها.

– بيع أو إخفاء أشياء متأتية منن أبحاث أجريت تحت مياه البحر.

– بيع أو ممتلكات ثقافية مصنفة أو مسجلة في قائمة الجرد الإضافي وكذلك الممتلكات الثقافية المتأتية من تقطيعها أو تجزئتها... وتضمنت المادة 96 من نفس القانون معاقبة كل من يتلف أو يشوه عمدا أحد الممتلكات الثقافية المنقولة أو العقارية المقترحة للتصنيف أو المصنفة أو المسجلة في قائمة الجرد الإضافي...بالحبس من سنتين (2) إلى خمس (5) سنوات وبغرامة مالية من20.000دج إلى 200.000دج، وتطبق العقوبة ذاتها على كل من يتلف أو يدمر أو يشوه عمدا أشياء مكتشفة أثناء أبحاث أثرية.

5 – المادة 67 من قانون 04–07 المؤرخ في 14 غشت سنة 2004 المتعلق بالصيد. ج ر. عدد: 2004/51.

6 – المادة 56 من قانون 04– 07 المتعلق بالصيد.

وأول من يضع عليها اليد تصبح ملكا له باستثناء القيود التي تضعها القوانين والتنظيمات الخاصة بالصيد وحماية الحيوانات المهددة بالانقراض[1].

ونتيجة لغموض النظام القانوني للحيوانات البرية، يعتبر تملكها مشروعا مما يجعل من الصعب وصف المخالفات التي تقع ضد الحيوانات بأنها سرقة، فيما عدا الحالة الأخيرة المتعلقة بسرقة الأسماك من البرك[2]، أو الحالة التي يتم فيها الحصول على ترخيص إداري لحيازة أو بيع أو إيجار أو عبور أو عرض الحيوانات البرية للجمهور[3]، ففي هذه الحالات يعد أي استحواذ عليها بغير رضا صاحبها سرقة لأنها موضوع تملك.

ومن ناحية أخرى نلمس نوعا من الغموض في تقرير حماية الحيوانات البرية في قانون الصيد, إذ يعاقب من يمارس الصيد أو أي نشاط آخر خارج المناطق والفترات المنصوص عليها بالحبس من(2) شهرين إلى (6) أشهر وبغرامة من 50.000دج إلى 100.000دج أو بإحدى هاتين العقوبتين[4]، ويخص المشرع نشاط الصيد ضمن ملك الغير ولو كان برخصة في المناطق والفترات المسموح بالصيد فيها بتجريم خاص[5]، وكأن المشرع هنا يحمي الحيوانات البرية الواقعة ضمن نطاق الملكية الخاصة حتى من الصيد المشروع، أو أنه بالأحرى يحمي الملكية الخاصة التي قد تتواجد فيها بعض الطرائد، لأنه عندما يجرم فعل اصطياد عددا من الحيوانات يفوق ماهو مسموح به وخلال يوم، نجد أن الغرامة تكون من 2000دج إلى 10.000دج، بينما بينما يعاقب على مخالفة ممارسة الصيد على ملك الغير بغرامة من 10.000دج إلى 50.000دج ومنه فإن التشديد المبين في هذا الحكم المتعلق بالصيد ضمن ملك الغير هدفه حماية الملكية العقارية[6] وليست الطرائد.

---

1 – وحيازة الأصناف المحمية من الحيوانات البرية أو نقلها أو استعمالها أو بيعها بالتجول أو بيعها أو شرائها أو عرضها للبيع أو تحنيطها المادة 56 من قانون 04–07 المتعلق بالصيد, أو حجز الطرائد والحيوانات البرية مهما يكن صنفها, على سبيل التحفظ إذا كان القبض عليها أو المتاجرة بها مخالف لأحكام قانون الصيد المادة 67 من قانون 04–07 المتعلق بالصيد.

2 – ويعاقب بالحبس من 15 يوما إلى سنة وبغرامة من 500 إلى 1000دج على سرقة الأسماك من البرك أو الأحواض أو الخزانات. المادة 3/361 من قانون العقوبات.

3 – المادة 82 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة.

4 – المادة 85 من قانون 04–07 المتعلق بالصيد.

5 – المادة 91 من قانون 04–07 المتعلق بالصيد السابق، والتي تنص على أنه: "يعاقب كل من يمارس نشاط الصيد في ملك الغير دون ترخيص من قبل المالك بغرامة من 10.000دج إلى 50.000دج".

6 – والتي تمنح لأصحابها حق إيجار الصيد لجمعيات الصيادين. المادة 36 من قانون 04–07 المتعلق بالصيد.

وعلى الرغم من ذلك يعتبر الفقه أن تجريم الصيد ضمن الأملاك الخاصة أساس لا يستهان به, إلا أن تطبيق العقوبات الناجمة عن هذا الخرق موقوفة على تمسك صاحب هذه الأملاك لمنع كل من يستحوذ على الحيوانات البرية ضمن ملكيته، وأن هذه القاعدة قد تؤدي إلى نتيجة عكسية إذ يمكن للمالك أو الحائز أو المؤجر للأرض السماح للغير بالاستحواذ على هذه العناصر الطبيعية، وتتحول هذه الوسيلة الحمائية إلى وسيلة لتحطيم العناصر الطبيعية[1]، لذلك وجب إعادة النظر في الفلسفة العامة لقانون الصيد المشبع بقيم تقليدية[2] لم تعد تتماشى مع الأهداف الحالية لحماية البيئة ومع حالة التدهور التصاعدية للثروة الحيوانية في الجزائر.

تهدف السياسة الجنائية من وراء تجريم أفعال السرقة وإخفاء الأشياء المسروقة إلى حماية الملكية من خلال ردع الجاني. وإذا كانت بعض العناصر الطبيعية محمية من أفعال السرقة بحكم دخولها في إطار الملكية، يمكننا أن نتساءل عن ما إذا كان بالإمكان انطباق جريمة إخفاء الأشياء على العناصر الطبيعية المسروقة.

ونظرا لاشتراط القانون في جريمة إخفاء الأشياء المسروقة أو المبددة عمدا، أن يكون تحصيلها ناتجا عن جناية أو جنحة[3]، فإن أغلب حالات سرقة العناصر الطبيعية وبخاصة المنصوص عليها في قانون العقوبات أو القوانين الأخرى والوارد ذكرها أعلاه، لا ينطبق عليها تجريم إخفاء الأشياء المسروقة، لأن أغلبها توصف بأنها مخالفات، إلا أنه حتى في ظل كونها مخالفات، يمكن أن تنطبق جريمة إخفاء الأشياء المسروقة، على بعض الأفعال المعاقب عليها في المخالفات بعقوبة أصلية يتجاوز الحبس فيها شهرين، والغرامة 2000 دج. وفي هذه الحالة يعتبر الفقه أن وصف الجريمة يتغير من مخالفة إلى جنحة[4].

ثانيا: حماية الحيوانات من كل أشكال الإساءة

تضمن قانون البيئة نصا خاصا يضمن حماية الحيوانات الداجنة أو الأليفة أو المحبوسة من كل ضروب الإساءة في العلن أو الخفاء، سواء بالتخلي عنها بدون ضرورة أو إساءة

---

[1] - Marie-José Littman, op. Cit. pp.110-111.

[2] – حين يقر المشرع بأن الصيد حق مسموح لكل المواطنين الجزائريين عبر التراب الوطني، (المادة 05 من قانون 04-07 المتعلق بالصيد، فهذا الحق في الصيد المضمون قانونا ينبغي أن يقلب ويصبح مبدأ يكرس حماية الحيوانات وحقها في البقاء.

[3] – أن تكون محصلة كلها أو حتى جزء منها ويعاقب عليها بالحبس من سنة على الأقل إلى خمس سنوات على الأكثر وبغرامة من 500 إلى 20.000دج, المادة 387 من قانون العقوبات.

[4] – أحمد مجحودة، أزمة الوضوح في الإثم الجنائي في القانون الجزائري والقانون المقارن، الجزء الأول، دار هومه للطباعة والنشر، 2000 ص592 وما بعدها.

معاملتها أو تعريضها لفعل قاس[1]، كما يعاقب كل من يقتل أو يمس بصحة وحياة حيوان أليف أو متوحش أو داجن يملكه أو يحوزه[2]، كما يعد استغلال مؤسسة لتربية الحيوانات غير الأليفة لبيع، أو إيجار، أو عبور، أو عرض أصناف حية من الحيوانات المحلية أو الأجنبية بدون ترخيص فعلا معاقب عليه[3]، وحضيت الحيوانات المحمية بحماية خاصة[4].

بالإضافة إلى كل أشكال الحماية والوقاية المقررة لتكاثر الحيوانات البرية والمحافظة عليها سواء في إطار الحظائر أو المحميات الطبيعية والمخالف ومناطق الصيد المحمية، أسست عبر كل ولاية شبكة محلية للمراقبة الصحية للحيوانات البرية، وذلك لوقاية الطرائد من كل أنواع الأمراض الوبائية، ومراقبة الظواهر الوبائية وكشفها ووضع الترتيبات الخاصة للحد منها، بالتنسيق مع المصالح الصحية البيطرية[5].

كما جرم المشرع جملة من الأفعال الماسة بالحيوانات البرية أو الأليفة، إذ يعاقب كل من قتل دون مقتضى وفي أي مكان دوابا للجر أو الركوب أو الحمل أو مواش ذات قرون أو خراف أو ماعز أو أية دابة أخرى، أو كلابا للحراسة، أو أسماك موجودة في البرك أو الأحواض أو الخزانات، أو قتل دون مقتضى حيوانا مستأنسا في مكان يملكه أو يستأجره أو يزرعه مالك الحيوان المقتول بالحبس من عشرة أيام على الأقل إلى شهرين على الأكثر وبغرامة من 100دج إلى1000دج أو بإحدى العقوبتين[6].

ويعاقب أيضا كل من تسبب في موت أو جرح حيوانات أو مواش مملوكة للغير وذلك نتيجة لإطلاق حيوانات مؤذية أو مفترسة، أو بسبب سرعة أو سوء قيادة أو زيادة حمولة العربات أو الخيول أو دواب الجر أو الحمل أو الركوب، ويعاقب أيضا كل من تسبب في نفس الأضرار نتيجة لاستخدام أو استعمال أسلحة دون احتياط أو برعونة أو نتيجة إلقاء حجارة أو أية أجسام

---

[1] – بعقوبة الحبس من عشرة (10) أيام إلى ثلاثة (3) أشهر وبغرامة من خمسة آلاف (5000)دج إلى خمسين ألف (50.000) دج، وفي حالة العود تضاعف العقوبة. المادة 81 من قانون 03-10 قانون البيئة.

[2] – كل من لم يحترم قواعد الحيازة المنصوص عليها في 41 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة، يعاقب وفقا للمادة 82 من نفس القانون، بغرامة مالية من 10.000دج إلى 100.000 دج، وفي حالة العود تضاعف العقوبة.

[3] – المادة 82 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

[4] – المادة 41 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة، وتظل هذه الحماية موقوفة على النصوص التنظيمية الخاصة بها.

[5] – المادة 71 من قانون 04-07 المتعلق بالصيد.

[6] – المادة 443 من قانون العقوبات.

صلبة أخرى بغرامة من 50 دج إلى 500دج، ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة خمسة أيام على الأكثر[1].

وإلى جانب تجريم سرقة العناصر الطبيعية لمنع الاستحواذ عليها، نـص المـشرع علـى حمايتها أيضا من كل أشكال التحطيم.

المطلب الثاني: الحماية القانونية المقررة للعناصر الطبيعية من التحطيم

يحمي القانون الجنائي العناصر الطبيعية من التحطيم سواء الواقعة منها ضمن الأمـلاك الخاصة (الفرع الأول)، أوالواقعة منها أيضا ضمن الأملاك العامة (الفرع الثاني)، كما تتـضمن بعض القوانين الخاصة حماية العناصر الطبيعية من التحطيم (الفرع الثالث).

الفرع الأول: حماية العناصر الطبيعية من التحطيم ضمن الأملاك الخاصة

تتعرض مختلف العناصر الطبيعية من نباتات وأوساط طبيعية وأنظمة بيئية للتحطيم بفعل النشاطات الصناعية والعمرانية والسياحية والزراعية، فالتحطيم الذي يلحق بالعنـصر الطبيعـي كالنبات أو الوسط البيئي، يؤدي بالضرورة إلى التأثير على جميع العناصر البيئية المتواجدة بـه من نباتات وحيوانات. ونظرا لخطورة هذه المخالفات يستوجب الأمر البحث في مدى ملائمـة قواعد تجريم وتحطيم ملك الغير للوظيفة الجديدة لحماية العناصر الطبيعية من التحطيم.

لم يتناول قانون العقوبات حماية الأوساط الطبيعية والأنظمة البيئية من التحطيم بمفهومها الشمولي، وإنما تضمن نصا عاما يشمل حماية بعض العناصر الطبيعية التي تدخل ضمن الملكية، إذ نص على أنه يعاقب من يتعد بالتخريب على محصولات قائمة أو أغراس نمـت طبيعيـا أو بعمل الإنسان بغرامة من 500 دج إلى 1000 دج والحبس من سنتين إلـى خمـس سـنوات، وللقاضي الحكم بعقوبة تكميلية بحرمانه من حق أو أكثر من الحقوق الواردة في المادة 14 مـن هذا القانون وبالمنع من الإقامة[2]. ويعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة من500دج إلى 1000 دج من يرتكب الأفعال الآتية:

– إطلاق مواشي من أي نوع كانت في أرض مملوكة للغير وعلى الأخص في المـشاتل أو في الكروم، أو مزارع الصفصاف، أو الكبار، أو الزيتون، أو التوت، أوالرمان، أو البرتقال، أو غيرها من الأشجار المماثلة، أو في مزارع أو مشاتل الأشجار ذات الثمار، أو غيرهـا المهيـأة بعمل الإنسان؛

---

1 – المادة 457 من قانون العقوبات.

2 – المادة 413 من قانون العقوبات.

– كل من جعل مواشي أو دواب الجر أو الحمل أو الركوب تمر في الأرض غير المبــذورة أو التي بها محاصيل في أي فصل كان أو تركها تمر فيها؛

– كل من جعل مواشيه أو دوابه المعدة للجر أو الحمل أو الركوب تمر في أرض الغير قبل جنـــي المحصول[1].

ونص على أنه يعاقب بغرامة من 100دج إلى 500دج, ويجوز أيضا أن يعاقب بالحبس لمدة 10 أيام على الأكثر, كل من تسبب عمدا في الإضرار بممتلكات منقولة للغير[2]. كما جرم كل من يقتلع أو يخرب أو يقطع أو يقشر شجرة لاهتلاكها مع علمه أنها مملوكة للغير، وكل من أتلف طعما greffe وكل من قطع حشائش أو بذورا ناضجة أو خضراء مع علمه أنها مملوكـــة للغير، بالحبس من 10 أيام على الأقل إلى شهرين على الأكثـــر وبغرامـــة مـــن 100دج إلـــى 1000دج, أو بإحدى العقوبتين[3].

لا يمكن أن يكون هذا التجريم المتعلق بتحطيم المزروعات أساسا متينا وواضحا لحمايـــة النباتات البرية، لأن النص يشمل تجريم أفعال تحطيم المزروعات والحشائش والتي لا تعد نباتـــات برية من جهة، ومن جهة أخرى يصعب إثبات الركن المعنوي، لأن الـــنص اشـــترط أن يكـــون التحطيم عمديا.

بالرغم من ذلك يعتبر الفقه أن هذا النص يمكن أن يكون سندا لحماية بعض النباتات البرية، إذا تمسك صاحب العقار[4]بذلك لمنع بعض أعمال الحفر أو ممارسة بعـــض الرياضـــات كـــسباق الدراجات[5].

وبدوره لم يتناول قانون البيئة تجريم الأفعال التي تؤدي إلى المساس بالتوازن الكلي للوسط الطبيعي، أو التي تؤدي إلى تحطيم الأنظمة البيئية، وتناول ضمن الأحكام الجزائية منـــه، حمايـــة التنوع البيولوجي والمجالات المحمية وحماية الهواء والجو وحمايـــة المـــاء والأوســـاط المائيـــة، والعقوبات المتعلقة بالمنشآت المصنفة والإطار المعيشي.

هذا الإغفال أو الإهمال المتعلق بحماية النظام البيئي أو الوسط الطبيعي ككل مـــن كـــل أعمال التحطيم يعد نقصا أو تأخرا في السياسة العقابية لحماية البيئة، بـــالنظر إلـــى الأســـاليب

[1] – المادة 413 مكرر من قانون العقوبات.

[2] – المادة 4/450 من قانون العقوبات.

[3] – المادة 1/444 من قانون العقوبات.

[4] – إذا كانت القيمة التجارية أو الاقتصادية لهذه المزروعات تافهة لا تدفع صاحب المزرعة إلى اللجوء إلى القضاء.

[5] - Marie- José Littman, op. Cit. pp.111.

الوقائية التي طورت آليات تحافظ وتراعي حماية النظام البيئي أو الوسط الطبيعي ككل عوض التركيز على حماية كل عنصر من عناصر النظام البيئي على انفراد، لذلك يستوجب الأمر إعادة النظر بصورة جذرية ومتأنية في السياسة العقابية وجعلها تكمل التدابير الوقائية المتعلقة بحماية الأوساط أو الأنظمة البيئية.

الفرع الثاني: حماية العناصر الطبيعية الواقعة ضمن الأملاك العامة من التحطيم

تضمن قانون الأملاك الوطنية ضمن الأساس الأول تجريم كل أشكال المساس بالأملاك الوطنية[1]، وأحال قانون العقوبات الذي حصر معنى المساس بالأملاك الوطنية في معنى ضيق من خلال نصه على معاقبة كل من يترك عمدا للضياع أو التلف أو التبديد أموال الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات الاقتصادية العمومية, وخص المساس بها بعقوبات تناسبية مع الخسارة المتسبب فيها[2]. لا تعبر هذه الصيغة التناسبية التي تعبر عن الازدياد المضطرد للعقوبة المرتبطة بحجم الخسارة عن بالضياع أو التلف أو التبديد الذي يلحق بالعناصر الطبيعية التي تقع ضمن الأملاك الوطنية وإنما يتعلق الأمر بالأموال العقارية أو المنقولة من مبان ومعدات وأدوات وذلك لصعوبة تقدير قيمةالأضرار التي تصيب العناصر الطبيعية لأنها لا تتمع في أغلب الأحيان بقيمة تجارية معروفة ومتداولة في السوق.

ولم يتضمن قانون العقوبات نصوصا عقابية خاصة بحماية العناصر الطبيعية الواقعة ضمن الأملاك العامة من التحطيم، الأمر الذي يستوجب البحث عن الحماية الجزائية لهذه العناصر ضمن القوانين الخاصة التي تنظم مختلف العناصر الطبيعية.

الفرع الثالث: حماية العناصر الطبيعية من التحطيم ضمن القوانين الخاصة

تضمنت مختلف القوانين المتعلقة بحماية العناصر الطبيعية أحكاما خاصة بحمايتها، ويتسع مفهوم تحطيم العناصر الطبيعية ضمن القوانين الخاصة ليشمل أي إتلاف للعنصر الطبيعي أو أحد خصائصه أو مكوناته، أو تحطيم للوسط أو النظام البيئي، بالشكل الذي لا يعود معها صالحا لأداء وظيفته الطبيعية الأصلية.

---

[1] - المادة 136 من قانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية.

[2] - المادة 422 من قانون العقوبات الملغاة بالقانون 01-9 المؤرخ في 2001/06/26 وتضمنت العقوبة العقوبات التالية:

- الحبس من ستة أشهر إلى سنة إذا كانت الخسارة المسببة تقل عن 100.000دج, والحبس من سنة إلى خمس سنوات إذا كانت الخسارة تعادل مبلغ 100.000دج وتقل عن 500.000دج.
- الحبس من سنتين إلى عشر سنوات إذا كانت الخسارة تعادل مبلغ 500.000دج وتقل عن 1.000.000دج.
- بالسجن المؤقت من خمس سنوات إلى عشر سنوات إذا كانت الخسارة تعادل أو تفوق 1.000.000دج.

وقد ركز المشرع في ظل استكمال البناء القانوني لحماية البيئة، على التوجه نحو حماية الأنظمة البيئية عوض التركيز على العناصر الطبيعية المكونة لها، كما كان عليه سابقا؛ ولـــذلك خص النظام البيئي للساحل بحماية خاصة ومتكاملة لكل مكونات هذا الوسط الطبيعي المتجـــانس بقانون خاص[1].

كما خص المشرع في ظل الرؤية الجديدة لحماية الأوساط الطبيعية والأنظمـــة البيئيـــة، المناطق الجبلية والكتل الجبلية بنظام حمائي خاص، إلا أنه ركز على جانب التخطيط والتهيئـــة، ولم يخصها بأحكام جزائية[2].

المطلب الثالث: حماية العناصر الطبيعية من جريمة الحرق

نظرا للإنحصار الكبير الذي عرفته الغابات الوطنية من جراء الحرائـــق[3]، اعتبـــر بعـــض الباحثين أن الحرائق "تعد أخطر عدو للغابات[4]" وبقية العناصر الطبيعية من نباتات وحيوانـــات من خلال القضاء على مساكنها، والأنظمة البيئية الخاصة بها.

ونظرا لتراجع المساحات الغابية والأحراش بفعل الحرائق، تضمن قانون العقوبات تجريم كل من وضع بطريق العمد النار في غابات، أو حقول مزروعة أشجارا، أو مقاطع أشـــجار، أو أخشاب موضوعة في أكوام وعلى هيئة مكعبات، أو محصولات قائمة أو قـــش أو محـــصولات موضوعة في أكوام، وكانت مملوكة له أو حمل الغير على وضعها فيها، وتسبب بذلك عمدا في إحداث أي ضرر للغير، يعاقب بالسجن المؤقت من خمس سنوات إلى عشر سنوات[5].

---

[1] – قانون 02-02 المؤرخ في 5 فبراير 2002 يتعلق بحماية الساحل. ج.ر. عدد: 2002/10.

[2] – قانون 04-03 المؤرخ في 23 يونيو 2004 والمتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة. ج.ر. عدد: 2004/41.

[3] – يشير التقرير الوطني حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر إلى أن الحرائـــق التهمـــت مـــا بـــين ســـنة 1860 و1915 مقـــدار 1.827.000 هكتار أي ما يعادل 3/2 المساحة الكلية للأملاك الوطنية الغابية، وأنه ما بين 1985 و1993 التهمـــت النيـــران حـــوالي 32.000 هكتار.

-Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *Rapport sur l'état et l'avenir de l'environnement*, 2000. pp. 85-86.

[4] – نصر الدين هنوني، الوسائل القانونية والمؤسساتية لحماية الغابات في الجزائر، الديوان الـــوطني للأشـــغال التربويـــة 2001، ص. 191 وما بعدها. أورد الكاتب جدولا يتضمن إحصائيات نشرتها المديرية العامة للغابات (DGF) عن حرائق الغابات في الجزائـــر، إذ بلغ متوسط المساحات الغابية المحروقة بالهكتار من سنة 1870 إلى غاية 1900 – 39400 هكتار، وبلغ مـــن ســـنة 1976–1982– 40.600 هكتار وبلغ سنة 1983 وحدها 2.21400 هكتار، وبلغ من سنة 1984– 1993 – 2.03100 هكتار وبلغ سنة 1994 وحدها 271.597 هكتار.

[5] – المادة 397 من قانون العقوبات.

ينحصر التجريم في أفعال الحرق في قانون الغابات في تقييم الأضرار المباشرة من خلال احتساب قيمة افتراضية للأشجار المحروقة، دون أن يتناول التجريم تحطيم المساكن والأوساط الطبيعية والأنظمة البيئية، إذ يمكن اعتبار أن التجريم بهذه الكيفية هو تجريم يقوم على منفعة اقتصادية مقدرة للغابة التي هي عبارة عن مجموعة كبيرة من الأشجار.

ونص المشرع ضمن أحكام أخرى على معاقبة من يحرق ملك الغير، وفي هاا النطاق يمكن أن تكون العناصر الطبيعية التي تدخل ضمن الملكية موضوع حماية جنائية. إذ نص على معاقبة كل من وضع النار عمدا في أية أشياء سواء كانت مملوكة له أم لا، وكانت موضوعة بطريقة تؤدي إلى امتداد النار وأدى هذا الإمتداد إلى إشعال النار في الأموال المملوكة للغير، يعاقب بالسجن المؤقت من خمس سنوات إلى عشر سنوات[1].

ويعاقب الجاني بالإعدام إذا تسبب الحريق العمد في موت شخص أو أكثر، وتخفف العقوبة إلى السجن المؤبد إن تسبب الحريق في إحداث جرح أو عاهة مستديمة[2].

ويعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 10.000 دج إلى 20.000 دج كل من تسبب بغير قصد في حريق أدى إلى إتلاف أموال الغير وكان ذلك نشأ عن رعونته أو عدم احتياطه أو عدم انتباهه أو إهماله أو عدم مراعاة النظم[3].

وفصلت القوانين الخاصة بإسهاب في ضبط كل حالات التحطيم والإعتداء، إلا أنها ركزت على السلوكات التي تمس بالعنصر الطبيعي ذاته دون النظانم البيئي كقانون المياه وقانون الصيد وقانون الغابات والتراث الثقافي.

المطلب الرابع: الحماية الجنائية للأوساط والعلاقات الإيكولوجية

اعتمد قانون حماية البيئة مفهوم النظام البيئي باعتباره "مجموعة ديناميكية مشكلة من أصناف النباتات والحيوانات وأعضاء مميزة وبيئتها غير الحية، والتي حسب تفاعلها تشكل وحدة وظيفية"[4]، إلا أنه لم يتضمن إلا صورة وحيدة عن تجريم الأفعال الماسة بالأوساط الطبيعية من خلال النص على تجريم فعل تخريب الوسط الخاص بالفصائل الحيوانية أو النباتية أو تعكيره أو

---

[1] – المادة 398 من قانون العقوبات.

[2] – المادة 399 من قانون العقوبات.

[3] – المادة 405 مكرر من قانون العقوبات.

[4] – المادة 6/4 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

تدهوره[1]، وعلى الرغم من نص قانون البيئة ضمن الفصل الثاني من البـاب الـسادس علـى العقوبات المتعلقة بالمجالات المحمية، وضمن الفصل الرابع على العقوبات المتعلقة بحماية الماء والأوساط الطبيعية، إلا أن المنهجية المتبعة في هذه الأوساط أو الأنظمة البيئية تجـرم الأفعـال التي تمس بأحد العناصر الطبيعية دون أن تتناول بالتجريم الأفعال التي تخل بالنظام البيئـي، أي أن الأفعال الضارة بالأنظمة البيئية والعلاقات الإيكولوجية لا زالت لم تحـز مفهومـا مـستقلا، وبذلك يتم حماية الأنظمة البيئية والأوساط الطبيعية من خلال اعتماد تجريم مجزأ لجميع العناصر التي تتكون منها هذه الأنظمة البيئة والعلاقات الإيكولوجية والأوساط الطبيعية.

يتبين من خلال استقراء مختلف القواعد الجنائية البيئية القطاعية، بأنها لا تنص صراحة على إدانة الأفعال والممارسات التي قد تخرق التوازن الإيكولـوجي، واكتفـت بـالنص علـى المخالفات التي قد تمس بأحد العناصر الطبيعية، وبذلك حذا القانون الجنائي في سياسته العقابيـة لقمع الأفعال الضارة بالبيئة، حذو القانون المدني في معالجته لموضوع حماية البيئة. ولم تتضمن القواعد الجنائية في تقرير مسؤولية الملوث إلا إجراء واحدا، يمكن وصفه بأنه إجـراء يمكـن التوسع فيه وتحسينه ليلائم حماية العلاقات الإيكولوجية، وهو إجراء إعادة الحال إلى مـا كـان عليه، والذي نص عليه ضمن العقوبات التكميلية وفي حالات محصورة[2].

وبهذا تعتبر عقوبة إعادة الحال إلى ما كان عليه الأساس الوحيد ضمن السياسة العقابية، التي يمكن من خلالها الاقتراب من تطبيق العقوبات الخاصة بـالإخلال بالنظـام البيئـي، لأن مضمون إعادة الحال يقوم على إلزام الملوث بإعادة تركيب وسط بيئي يقارب في تشكله التكوين الطبيعي للوسط الذي تعرض للتلوث أو التلف، وذلك بناء على الوصف الدقيق لمختلف المكونات والعلاقات الإيكولوجية الذي تضمنته دراسة مدى التأثير ومختلف الدراسات الأخرى.

إلا أنه وحتى هذه الحالة لا تشكل الأفعال التي أفضت إلى الحكم بإعادة الحال إلى ما كان عليه أفعالا مجرمة في حد ذاتها، وإنما يستند التجريم فيها إلى العقوبات المقررة للاعتداء علـى أحد العناصر الطبيعية المشمولة بنصوص جزائية خاصة ضمن مختلف القـوانين القطاعيـة أو قانون البيئة.

---

[1] – يعاقب بغرامة من 10.000 دج إلى 100.000دج كل من قام بالأفعال الواردة أعلاه المادة 40، وغيرها مثل المادة 82 من قـانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة.

[2] – استخدمت القوانين البيئية الخاصة عدة مصطلحات للدلالة على إجراء إعادة الحال إلى ما كان عليه، منهـا المـصطلح الـسابق (م 102 من قانون 03–10)، أو إصلاح الوسط المائي في حالة صب مواد ملوثة (م 100 من قانون 03–10)، أو مصطلح إنجاز الأشغال وأعمال التهيئة (م 85 من قانون 03–10).

لذلك استوجب الأمر إعادة النظر في صياغة نظام عقابي بيئي خاص بالاعتداءات التـــي تمس بالتوازنات الإيكولوجية والأنظمة البيئية، حتى يستجيب القانون الجنـــائي للبيئـــة للهـــدف المحوري لحماية البيئة والمتمثل في تحقيق حماية شمولية للبيئة.

وإلى جانب حماية العناصر الطبيعية من الانتهاكات التي يقوم بها الأفراد ضد العناصـــر الطبيعية، فإن حجم مسؤولية الأشخاص المعنوية وممثليها عن الأضرار البيئية يحـــوز القـــسط الأوفر، نتيجة للتلوث المستمر والخطير الذي تقوم به المنشآت المصنفة، مما استوجب معالجـــة المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية عن التلوث.

المبحث الثالث: المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية وممثليها عن الجرائم البيئية

عرفت المسؤولية الجنائية في التشريع الجزائري تطورا كبيرا إذ انتقلت من مجرد مساءلة الشخص الطبيعي إلى المساءلة الشخصية لممثلي الشخص المعنوي، وتبعتها المساءلة الجنائية للشخص المعنوي.

تطورت المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي في مجالات متعددة منها المجالات الاقتصادية والمالية والسياسية والمدنية، إلا أننا سنركز على المساءلة الجنائية للمنشآت المصنفة عن الجرائم البيئية.

شمل هذا التطور ضمن المرحلة الأولى التوجه نحو مساءلة ممثلي الأشخاص المعنوية العامة، مثل مساءلة المنتخب المحلي عم عدم اتخاذ التدابير الخاصة بحماية البيئة، إذ أقر القانون والقضاء المقارن معالم واضحة لمساءلة المنتخب المحلي جنائيا (المطلب الأول)، وأدى التعديل الأخير لقانون العقوبات إلى تطبيق المساءلة الجنائية على الأشخاص المعنوية الخاصة ذاتها إلى جانب ممثليها، الأمر الذي سمح بمساءلة المنشآت الملوثة باعتبارها أشخاص معنوية إلى جانب إمكانية المساءلة الشخصية لمسيريها، وكذا إمكانية دمج المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي والمسير (المطلب الثاني)، ولما كانت الظروف الخاصة بارتكاب بعض الأفعال التي تؤدي إلى التلوث خارجة عن سيطرة وإرادة المنشأة المصنفة، تضمنت مختلف القواعد البيئية صورا مختلفة للإعفاء من المسؤولية الجنائية عن الجرائم البيئية المرتكبة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: المسؤولية الجنائية للمنتخب المحلي

تعد المساءلة الجنائية للمنتخب المحلي عن المخالفات الماسة بالبيئة، ذات أهمية بالغة في تفعيل انطباق قواعد قانون حماية البيئة، لأن الإدارة تعد المسؤول الأول عن تطبيق التدابير الوقائية والتدخلية الخاصة بحماية البيئة من خلال مختلف الصلاحيات الممنوحة لها، وتبعا لذلك تتعدد صور مساءلة المنتخب المحلي جنائيا عن المخالفات البيئية، إذ يمكن أن يسأل على أساس الخطأ الشخصي المؤسس على عدم احترامه لمطابقة التراخيص للشروط القانونية ومخالفة قواعد الاحتياط في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير البيئة (الفرع الأول)، كما يمكن أن يؤدي سوء تسيير وتنفيذ المرافق العامة التي ترتبط نشاطاتها بحماية البيئة إلى المساءلة الجنائية للمنتخب المحلي (الفرع الثاني)، كما يمكن مساءلته عن عدم اتخاذ التدابير اللازمة لمنع وقوع حوادث للتلوث (الفرع الثالث).

الفرع الأول:أسس المساءلة الجنائية للمنتخب المحلي عن الجرائم الماسة بالبيئة

بعد ما ظلت الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية في الفقه الإداري التقليدي تتناول صور إلغاء النشاط الإداري غير القانوني، اتضح بأن بعض الأعمال الإدارية غير المشروعة قد تكون لها تبعات وخيمة لا يمكن إصلاحها بمجرد إلغاء التصرف الإداري وخاصة في مجال الأضرار البيئية، مما دفع بالمشرع والقضاء والفقه إلى الإتجاه نحو إقرار المساءلة الجنائية للمنتخب المحلي عن عدم مطابقة التراخيص الممنوحة لاستغلال النشاطات الملوثة للشروط القانونية المتطلبة في منحها (أولا)، ونظرا لعدم إمكانية استرداد الكثير من الأوساط الطبيعية التي قد تتعرض للتلوث، أو نتيجة للأضرار البيئية الجسيمة التي يحتمل أن تقع، فإن النقاش القانوني الحالي في مجال القانون الجنائي أصبح يبحث في تقرير المسؤولية الجنائية للمقرر في حالة عدم احترام قواعد الاحتياط البيئية في حالة اتخاذ قرارات إدارية (ثانيا).

أولا: المسؤولية الجنائية على أساس عدم مطابقة التراخيص للشروط القانونية

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة اقتراح المشاريع من خلال إشرافه على رئاسة المجلس الشعبي البلدي، ويتحمل مسؤوليته فيما يتعلق باستدعاء المجلس للاجتماع وعرض المسائل الداخلة في اختصاصه[1]، وما يهمنا هنا هي اختصاصاته المتعلقة بحماية البيئة، والتي يستمدها من خلال قانون البلدية أو مختلف القواعد البيئية القطاعية الأخرى.

---

[1] - المادة 61 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية السابق.

كما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات مباشرة في دعم وتوجيه اختصاصاته المرتبطة بحماية البيئة، من خلال سلطته في إعداد ميزانية البلدية وتنفيذها[1]، وفي تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق ومتابعة تطور مالية البلدية، وإبرام المناقصات والمزايدات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها[2]، كما يتولى نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية، ويسهر على تنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية والتدخل المنوطة به بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال المحافظة على البيئة وغيرها[3].

ونتيجة لهذه الصلاحيات الواسعة سواء المتعلق منها بالاقتراح أو الدعم والتوجيه التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإنه يمكن أن يتعرض للمساءلة الجنائية عن كل امتناع أو تساهل أو إهمال عن عدم أو سوء ممارسته لسلطاته الضبطية العامة والتي تندرج ضمنها سلطاته الضبطية البيئية[4]. لا تطال المساءلة الجنائية لممثل الشخص المعنوي العام الأشخاص المعنوية العامة من دولة أو جماعة محلية أو شخص معنوي خاضع للقانون العام، لأنها مستثناة صراحة من أي مساءلة جنائية عن الجرائم التي ترتكب لحسابها من طرف أجهزتها أو ممثليها الشرعيين[5].

ويقوم جوهر المساءلة الجنائية للمنتخب المحلي على أساس عدم ممارسته لصلاحياته المتعلقة بالدعم والتوجيه والضبطية القضائية –والتي لا تعطى إلا لرئيس المجلس الشعبي البلدي–، وكذا بسبب عدم احترام الشروط القانونية للمسار المقرر قانونا لمنح الترخيص، ذلك أنه وعلى الرغم من عدم إمكانية توفر التأهيل والتخصص اللازم لكل المنتخبين المحليين لتقرير مدى مطابقة النشاط للشروط القانونية المتطلبة فيه، فإن القانون ولتفادي هذا النقص أو العجز يلزم الإدارة باحترام جملة من الأعمال القانونية أو العمليات التحضيرية لمنح قرار الترخيص، والتي تتدخل فيها مجموعة من الهيئات الفنية المتخصصة، كمنح رخصة البناء أو القيام بدراسة مدى التأثير في البيئة ودراسة الأخطار واستشارة الجمهور من خلال آلية التحقيق العمومي.

---

[1] – المادة 63 من قانون90–08 المتعلق بالبلدية السابق.

[2] – المواد 60 و68 و69 من قانون90–08 المتعلق بالبلدية السابق.

[3] – المادة 69 من قانون 90–08 المتعلق بالبلدية السابق.

[4] – المادة 68 من قانون 90–08 المتعلق بحماية البيئة، وراجع كذلك موقف الفقه من هذه المسألة للأستاذ:
Dominique Guihal, *la responsabilité pénale des élus locaux en matière d'environnement*, RFDA, 12 (3) mai-juin 1996. p. 541.

[5] – المادة 51 مكرر من قانون 04– 15 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، المعدل والمتمم للأمر 66–156 المتضمن قانون العقوبات. ج.ر عدد: 2004/71.

فجملة هذه الخطوات المتطلبة قانونا ضمن المسار التقريري لمنح ترخيص استغلال المنشآت المصنفة، تجعل ممثل الإدارة يضطلع بدور المحكم أكثر منه دور المقرر المنفرد، وبذلك فجوهر ما يطلب منه هو تقدير هذه الأعمال التحضيرية والاستشارات للفصل على ضوئها في منح أو عدم منح قرار الترخيص.

وبناء على هذا الأساس والدور الذي يتولاه المنتخب المحلي، تتقرر مسؤوليته الجنائية على أساس الخطأ الشخصي من خلال عدم مراعاته للعمليات التحضيرية، ونتائج الدراسات التي أعدتها الهيئات الفنية، والشروط التي يتطلبها القانون، لأن جملة هذه العمليات تندرج ضمن المسار التقريري لمنح ترخيص استغلال المنشآت المصنفة.

وإذا خالف المنتخب المحلي هذه النتائج وقام بمنح الترخيص، فإن هذا الترخيص يعد خارقا لمبدأ المشروعية ولهرمية القواعد في إطار النظام القانوني، لأنه لا يمكن لقرار تنظيمي أن يخالف قاعدة قانونية، فهذا الخطأ الشخصي في إصدار القرار يعزز إمكانية المساءلة الجنائية بعد إثباته عدم مشروعية القرار أمام القضاء الإداري.

وحتى وإن اتضح من فحص القاضي الإداري بأن الخطأ الشخصي لمصدر القرار كان جسيما، فإن المشرع الجزائري في المواد البيئية لا زال لم يعتمد بوضوح إمكانية مساءلة صاحب هذا القرار جنائيا، إذ لم ينص قانون البيئة الجديد[1] أو في المرسوم المنظم للمنشآت المصنفة[2]، على المساءلة الجنائية الشخصية لمانح الرخصة مهما كانت درجة الخطأ الشخصي، وذهب إلى أبعد من ذلك حين ترك فرصة مراجعة القرار للإدارة قبل اللجوء إلى القضاء، إذ خول المرسوم المتعلق بالنفايات الصناعية السائلة للغير المتضرر من نشاط تم بناء على رخصة غير مطابقة للشروط القانونية، أن يطلب من الإدارة مراجعة أو تعديل مضمون الشروط المتعلقة برخصة تصريف النفايات الصناعية[3].

هذا السكوت عن المساءلة الجنائية لمن أصدر قرار ترخيص استغلال المنشآت المصنفة ضمن الأحكام السالفة، قد يكون الهدف منه مراعاة مبدأ حسن النية في الخطأ الذي يمكن أن يرتكبه مصدر القرار، إلا أن ذلك لا يعني عدم إمكانية مساءلته جنائيا إطلاقا، إذا أدى عدم

---

[1] –لم يتناول الفرع الأول من الفصل الخامس المتضمن الأنظمة الخاصة من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، من المواد 18 إلى 28 أي حكم يتعلق بإمكانية المساءلة الجنائية الشخصية لمانح القرار.

[2] – لم يتضمن بدوره المرسوم التنفيذي 98–339 المتعلق بالمنشآت المصنفة أي حكم يتناول بصورة مباشرة المساءلة الجنائية لمانح القرار في حالة عدم مراعاته للشروط القانونية لمنح الترخيص. ولم يتضمن بدوره التعديل الجديد لمرسوم المنشآت المصنفة 06–198 أي إشارة بخصوص هذا الموضوع.

[3] – المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 93– 160 المتعلق بتصريف النفايات الصناعية السائلة.

احترام نتائج المراحل القانونية المتطلبة لمنح الترخيص حدوث أضرار جسيمة وضارة بالبيئـــة، فإنه يمكن تجريمه عن طريق البحث في فكرة التواطؤ[1] مع الفاعل صاحب المنشأة الملوثة.

يمكن إثارة مسألة التواطؤ عند حدوث أضرار جسيمة بالبيئة، وثبت أنهـــا ناتجـــة عـــن أخطاء فادحة ارتكبها مصدر قرار ترخيص استغلال منشأة مصنفة، لأنه غالبا ما تفـــرض فـــي التراخيص التي تمنحها الإدارة للمنشآت الملوثة تدابير وإجراءات تكون في أغلب الأحيان مكلفة بالنسبة للمنشأة الملوثة، مما قد يدفع بعض مصدري التراخيص إلى التحايل والتراخي في فرض التدابير القانونية اللازمة لمنع وقوع أضرار بيئية.

ويتعرض مانح رخصة الاستغلال في حالة ثبوت تواطئه مع الفاعل –الملوث صـــاحب المنشأة الملوثة–، إلى العقوبة المنصوص عليها في المادة 112 من قانون العقوبات، والتي تنص على أنه "إذا اتخذت إجراءات مخالفة للقوانين، وكان تدبيرها عن طريق اجتماع أفراد أو هيئات تتولى أي قدر من السلطة العمومية، أو تم ذلك عن طريق رسل أو مراسلات، يعاقـــب الجنـــاة بالحبس على الأكثر من شهر إلى ستة (06) أشهر، ويجوز علاوة على ذلك أن يحكـــم علـــيهم بالحرمان من حق أو أكثر من الحقوق المبينة في المادة 14، ومن تولي خدمة أو وظيفة عمومية لمدة 10 سنوات".

ويتحدد التواطؤ في صورته الثانية من خلال اتخاذ اجراءات ضـــد تنفيـــذ القـــوانين أو الأوامر الحكومية، ويعاقب عليها بالسجن المؤقت من خمس (5) إلى عشر (10) سنوات[2].

وحتى وإن كان من الصعب إثبات أن الخطأ الفادح الذي ارتكبه مصدر قرار الترخيص لاستغلال المنشأة الملوثة كان نتيجة للتواطؤ مع الفاعل، فإنه يمكن اعتماد صورة التواطؤ الواردة في الحالة الثانية، والتي لاتستلزم وجود علاقة بين الفاعل الملوث ومصدر القرار، وإنما تعتبـــر أن الخطأ الجسيم لمصدر القرار يعد إجراءا ضد تنفيد القوانين، وتكون العقوبة في هـــذه الحالـــة الثانية أكثر تشديدا، إذ يعاقب عليها بالسجن من خمس إلى عشر سنوات.

كما يمكن أن يكون تراخي الإدارة في فرض الشروط القانونية المتطلبة في التـــرخيص ناجم عن ارتكاب جريمة الرشوة أو استغلال النفوذ[3]، إذ يعاقب بالحبس من ســـنتين (2) إلـــى عشر (10) سنوات وبغرامة من 500.000 دج إلى 5.000.000 دج كل من يعمل لصالح الدولة

---

[1] – في غياب مساءلة جنائية مباشرة على ارتكاب خطأ شخصي جسيم، تظل إمكانية المساءلة الجنائية علـــى أســـاس التواطـــؤ مـــسألة افتراضية، وتخضع للإثبات الموضوعي.

[2] – المادة 113 من قانون العقوبات.

[3] – والمعاقب عليها وفقا للمواد 126 و 126 مكرر و127 من قانون العقوبات.

أو الجماعات المحلية أو إحدى الهيئات المشار إليها في المادة 119 قانون العقوبات، ويقوم بإبرام عقد أو يؤشر أو يراجع عقدا أو اتفاقية أو صفقة أو ملحقا، مخالفا بذلك النصوص التشريعية أو التنظيمية الجاري بها العمل بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة للغير[1].

وتشدد العقوبة إذا قام الموظف العام بعدم مراعاة الشروط القانونية المتطلبة في منح ترخيص استغلال المنشأة المصنفة، سواء عن طريق التواطؤ أو الرشوة أو استخدام النفوذ، طبقا للمادة 143، والتي تنص على أنه من يساهم في جنايات أو جنح مما يكلفون بمراقبتها أو ضبطها؛ ويتعلق الأمر هنا بحالة الترخيص لارتكاب تلويث، بسبب تساهل أو إهمال في فرض التدابير القانونية المتطلبة في منح الترخيص، باعتبار أن مانح الترخيص يخوله القانون صلاحيات واسعة لمواجهة التلوث، فإذا تعلق الأمر بجنحة فتضاعف العقوبة المقررة لتلك الجنحة، كأن ترتكب المنشأة الملوثة الحاصلة على ترخيص غير مطابق للشروط القانونية جنحة تلويث المياه، فإن العقوبة المقررة لجنحة تلويث المياه تضاعف للموظف مانح الترخيص المخالف للقانون.

وإذا نتج عن تراخي الموظف ارتكاب جناية من الجنايات التي يسهر على منعها، فإن العقوبة المقررة للموظف مانح الترخيص تكون السجن المؤقت من عشر سنوات إلى عشرين سنة إذا كانت عقوبة الجناية المقررة على غيره من الفاعلين هي السجن المؤقت من خمس (5) إلى عشر (10) سنوات، وتطبق العقوبة نفسها دون تغليظها فيما عدا الحالات السابق بيانها[2].

ثانيا: المسؤولية الجنائية عن عدم اتخاذ تدابير الاحتياط

على الرغم من الالتزام القانوني الواضح الذي يقع على عاتق الإدارة من خلال مبدأ الحيطة أو مبدأ الاحتياط، والذي يقضي بأنه لا يكون عدم توفر التقنيات نظرا للمعارف العلمية والتقنية الحالية، سببا في تأخر اتخاذ التدابير الفعلية والمتناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة والمضرة بالبيئة[3]، إلا أن تجريم عدم اتخاذ الموظف العام المانح للترخيص لتدابير الاحتياط التي تحول دون وقوع أضرار جسيمة ومضرة بالبيئة، لايزال بعيد المنال وغير معتبر ضمن الاجتهاد القضائي الوطني، نظرا لحداثة مفهوم مبدأ الاحتياط الذي ورد في قانون 03-10، وخلافا لذلك يعتبر الفقه أن القضاء الفرنسي أصبح يفحص ويتعرض للخطأ الناتج عن عدم

---

1 - المادة 128 مكرر /1 من قانون العقوبات.

2 -المادة 143 من قانون العقوبات.

3 - المادة 6/2 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة السابق، والمادة 68 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

الاحتياط (faute d'imprudence) بطريقة صارمة جدا، إذ أصبح يقترب من الالتزام بالنتيجة في بعض الأحكام القضائية[1].

الفرع الثاني: مسؤولية الموظف العام عن سوء تسيير المرافق العامة الخاصة بالبيئة

بالإضافة إلى الدور التنظيمي الذي تقوم به الجماعات المحلية في تنظيم النشاطات الضارة بالبيئة، فإنها تتولى أيضا تسيير بعض المرافق العامة التي لها علاقة بحماية البيئة. ومن بين الخدمات التي تتولاها الجماعات المحلية، تسيير المياه الصالحة للشرب، واسترجاع المياه المستعملة ونقل ومعالجة النفايات.

ولتحديد المسؤول الشخصي عن المخالفة البيئية التي تنتج بسبب الإهمال أو التهاون أو تعطيل المرافق العامة التي لها علاقة بالبيئة، وجب تحديد مختلف طرق تسييرها لتحديد المسؤول عنها سواء في حالة كونها تخضع للتسيير المباشر (أولا)، أو أنها منظمة في شكل هيئات عامة (ثانيا)، أو أنها تسير بالتعاقد بالإمتياز (ثالثا)، أو حالة إثارة مسؤولية منفذ الأشغال (رابعا).

أولا: المسؤولية الجنائية في التلويث في حالة التسيير المباشر

تتحدد مسؤولية المنتخب المحلي بصورة شخصية عن المرافق العامة التي تخضع إلى التسيير المباشر، لأن هذا النمط في تسيير المرافق العامة لا يتمتع باستقلالية عن البلدية، وبذلك فإن أي إخلال في تسيير هذه المرافق العامة يعرض رئيس البلدية للمساءلة الجنائية، ويميز الفقه الفرنسي بين ما إذا كان مصدر التلوث البيئي منتظما أي مستمرا، كحالة عدم تماشي قدرات محطة التصفية للاستجابة لتصفية المياه، أو توقف مرفق التصفية تماما، ففي هذه الحالة الأخيرة تثبت مسؤولية المنتخب المحلي وبين الحالة الثانية التي يحدث فيها خلل مؤقت أو ناتج عن حادث لمرفق التصفية، والذي لا يؤدي إلى مساءلة المنتخب المحلي[2]. وإذا كانت إدارة محطات التصفية تتم من قبل البلدية أو من قبل مؤسسة ما بين البلديات، فإن المسؤولية الجنائية عن أي تلويث تقع على المسؤول المشرف عليها مباشرة[3].

---

[1] - Dominique Guihal, *la responsabilité pénale des élus locaux en matière d'environnement.* Op. Cit. P.537.

[2] – IBID, p. 540.

[3]- IBID, p. 540.

ثانيا:المسؤولية الجنائية لمسيري الهيئات العامة عن الجرائم البيئية

يعد تسيير المرافق العامة المرتبطة بحماية البيئة عن طريق الهيئات العامة غير مألوف ونادر، إذ نجد أن أغلب المرافق العامة المرتبطة بتطهير المياه[1]، أو استغلال مياه الشرب[2]، يتم تنظيمها في إطار مؤسسات عمومية اقتصادية، أو عن طريق التسيير المباشر. ويظل التطبيق الوحيد لتسيير حماية البيئة عن طريق الهيئات العامة يتمثل في الهيئة العامة لترقية وجمع النفايات وفرزها ونقلها ومعالجتها وتثمينها وإزالتها[3].

وقد أدت لحداثة هذا الأسلوب في تسيير البيئة في الجزائر والذي لم يدخل بعد حيز التنفيذ[4]، إلى غياب اجتهاد قضائي في موضوع المساءلة الجنائية لمسيري الهيئات العامة عن جرائم التلويث. إلا أن ذلك لا يعني أنهم في منأى عن المساءلة الجنائية، لأنه يمكن تطبيق نفس الأساس التجريمي لممثل الإدارة والمتعلق بالمسؤولية الشخصية عن عدم مطابقة التراخيص للشروط القانونية، أوعدم قيامها بجمع وفرز ونقل ومعالجة النفايات وفقا للشروط القانونية المتطلبة، وأدى ذلك إلى ارتكاب جرائم بيئية، فإن التجريم يمكن أن يؤسس على التواطؤ أو الرشوة أواستعمال النفوذ، بحسب الحالة.

وبالرغم من ذلك تظل المساءلة الجنائية للموظف العام المسؤول عن حدوث تلويث خطير وجسيم غير فعالة، لأن القواعد البيئية لم تجرم بصورة مباشرة تراخي أو إهمال الموظف عن تطبيق التدابير القانونية الخاصة بالمحافظة على البيئة. كما أن اللجوء إلى المساءلة الجنائية للموظف العام من خلال إثبات تواطئه أو ارتكابه لجريمة الرشوة واستغلال النفوذ ليس من السهل إثباتها. وبذلك يعد تجريم النشاط الملوث بهذه الطريقة غير مباشر لأنه يعبر عن حماية السلوك السوي للموظف العام أكثر من كونه يعبر عن تجريم عن فعل التلوث الخطير والجسيم الناتج عن إهماله أو رعونته أو تعمده.

هذا المنفذ الذي نحاول استثماره للبحث عن طريقة لتجريم أفعال التلوث بطريقة غير مباشرة، تعكس عدم ملاءمة السياسة العقابية العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات مع هدف حماية البيئة، لذلك وجب إعادة النظر في طريقة التجريم المتعلقة بحماية البيئة من خلال

---

[1] – الديوان الوطني للتطهير يعد مؤسسة عمومية اقتصادية.

[2] – أنشأت الجزائرية للمياه لتسيير مياه الشرب، وهي تتمتع بمركز المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي.

[3] – المادة 67 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات.

[4] – المادة 67 / 2 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات.

تجريم المسؤولين عن اتخاذهم لقرارات لا تتوافق مع التدابير القانونية المتعلقة بحماية البيئة، أو في حالة امتناعهم عن اتخاذ تدابير قانونية حمائية للبيئة، وبهذه الكيفية فقط يمكن الحديث عن حماية جنائية خاصة بالبيئة.

ثالثا: المسؤولية الجنائية لأصحاب عقد الامتياز عن جرائم التلوث

يمكن للجماعات المحلية منح تسيير بعض المرافق العامة المتعلقة بحماية البيئة، كعقود استغلال مياه الشرب، أو تصفية المياه المستعملة، أو تجميع ونقل ومعالجة النفايات لمؤسسات عامة أو خاصة.

يشكل وقوع تلوث ناجم عن خطأ أو إهمال صاحب عقد الإمتياز جريمة بيئية، إلا أن التساؤل الذي يثار بشأن المسؤولية الجنائية لأصحاب عقد الإمتياز هو معرفة المسؤول الجنائي عن جريمة التلويث، هل هو ممثل الإدارة مانحة عقد الإمتياز؟ أم صاحب عقد الإمتياز؟

تضمن قانون المياه الملغى حكما واضحا في تحديد المسؤول الجنائي[1]، إلا أن القانون الجديد تخلى عن هذا الحكم[2]، إلا أنه ورغم سكوت القانون الجديد يمكن إثارة مسؤولية موظفي أو مستخدمي المؤسسات العمومية صاحبة عقد الإمتياز، وموظفو الإدارة المانحة لعقد الإمتياز على أساس التواطئ.

رابعا: المسؤولية الجنائية لمنفذ الأشغال في حالة ارتكاب جريمة التلوث

تعد الأمراض المتنقلة عن طريق المياه، والناجمة عن سوء تنفيذ أشغال ربط شبكات صرف المياه المستعملة ومياه الشرب، وعدم احترام الشروط التقنية المتعلقة بها، إحدى الظواهر المتكررة والمضرة بالصحة العمومية والمكلفة بالنسبة لميزانية الدولة. ورغم ذلك لم يثار النقاش حول مسؤولية منفذ الأشغال الجنائية في حدوث حالات تلوث وتسمم ووفيات، بالرغم من ثبوت مسؤوليتهم المدنية عن جودة الأشغال وضمانها لرب العمل[3].

---

[1] – حين اعتبر أن موظفي الإدارة المانحة لعقد امتياز استعمال الملكية العامة ليسوا مسئولين جنائيا عن أعمال التلوث التي تنتج عن تنفيذ عقد الامتياز, ونص على أنه "تثبت المسؤولية للموظفين أو مستخدمي المؤسسات العمومية الحائزة على امتياز استعمال الملكية العامة للمياه متى شاركوا في مخالفة منصوص عليها في قانون المياه بعمل أو بإهمال منهم، وبغض النظر عن العقوبات المنصوص عليها في المادة 421 من قانون العقوبات، يتعرض مرتكب هذه المخالفة لضعف العقوبات المنصوص عليها في هذا الباب.

[2] – لم يتضمن قانون 05-12 المتعلق بالمياه، نصا يحدد من خلاله المسؤول تنفيذ عقد الامتياز في القسم الثاني من الباب الخامس الذي تضمن النظام القانوني لامتياز استعمال الموارد المائية، من المواد 76 إلى 84.

[3] – المادة 551 من القانون المدني.

هذه العينة من التجاوزات تعكس ضعف القانون الجنائي العام في ضبط كل صور التلوث، لأن تجريمها يتم من خلال البحث عن وجود غش أوتحايل قام به منفذ هذه الأشغال والمعاقب عليها وفقا لقانون العقوبات، إلا أن هذه المعالجة ليست خاصة بحماية البيئة من التلوث، وإنما تتعلق بمعاقبة من تسبب في الغش عموما، كما أنه من الناحية العملية يصعب إثبات أنه قام بالغش أو حتى أنه حاول ارتكاب جريمة الغش التي أدت لاحقا إلى التلوث، وحتى في حالة اثبات الغش فإنه يعاقب على جريمة الغش وليس على جريمة التلويث، ذلك أن طبيعة الجزاء في الجرائم البيئية معد لجبر الضرر البيئي من خلال نظام إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع التلوث، وبهذا الفارق في الهدف من الجزاء تتضح أهمية التجريم المستقل للمخالفات البيئية. إلا أنه وبالرغم من غياب نص تجريمي خاص فإن تجريم الغش يسمح في الوقت الراهن بتحقيق حماية للبيئة.

الفرع الثالث: المسؤولية الجنائية عن عدم اتخاذ التدابير اللازمة لمنع التلوث

تعد أغلب الآثار الناجمة عن حالات التلوث وخيمة ومكلفة وغير قابلة للاسترداد أو الإصلاح في معظم الأحيان، لأجل ذلك تركز السياسات البيئية الحالية على الطابع الوقائي، ولتحقيق ذلك أوكلت الإدارة سلطات واسعة في توقيع جزاءات مباشرة على الملوثين وبدون اللجوء إلى القضاء لتفادي تفاقم الأضرار البيئية وبطء الإجراءات.

ونظرا للمهمة الوقائية التي تختص بها الإدارة، يعتبر الفقه أن الممارسة الإدارية في القانون المقارن تجعل من الإدارة تفضل اللجوء إلى التدابير العقابية المباشرة للملوثين، لأن هذا الأسلوب يتسم بالمرونة والفورية، عوض اللجوء إلى القضاء والذي تتسم إجراءاته بالبطء والطابع المؤجل للعقوبات[1].

وضمن هذا المنظور خول قانون النفايات الإدارة سلطة توقيع الجزاءات مباشرة، كما في حالة إنهاء أو غلق منشأة معالجة النفايات، ويمكن أن يتضمن الجزاء إلزام المستغل بإعادة تأهيل الموقع إلى حالته الأصلية أو إلى الحالة التي تحددها السلطة المختصة، وإذا رفض المستغل القيام بإعادة تأهيل، تنفذ السلطات الإدارية تلقائيا الأشغال الضرورية لتأهيل الموقع على حساب المستغل[2].

[1] - M. Prieur, *droit de l'environnement*, op. Cit. P. 836.

[2] - المادة 43/ 1 من قانون 01- 19 المتعلق بالنفايات.

وفي مجال النفايات الصناعية السائلة، إذا لاحظ مدير البيئة أن شروط التصريف غير مطابقة للشروط الواردة في رخصة التصريف ينذر الوالي المختص إقليميا صاحب الرخصة، بأن يتخذ في الآجال المحددة له كل التدابير والأعمال التي تجعل التصريف مطابقا لمضمون رخصة التصريف. وإذا لم يمتثل مالك التجهيزات في الأجل المحدد له، يقرر الوالي الإيقاف المؤقت لسير التجهيزات المتسببة في التلويث إلى غاية تنفيذ الشروط المفروضة[1].

إلا أن هذه الصلاحيات الإدارية الواسعة والملائمة لمنع وقوع التلوث، قد لا تستخدم بشكل فعال، أو أن الإدارة تجمدها ولا تلجأ إليها لسبب أو لآخر، الأمر الذي يستدعي البحث عن إمكانية مساءلة رجل الإدارة جنائيا عن عدم إعمال سلطاته واتخاذ التدابير اللازمة لمنع التلوث.

يرتبط توقيع هذه الجزاءات من قبل الإدارة بسلطتها التقديرية، الأمر الذي يصعب من إمكانية المساءلة الجنائية للمسؤول شخصيا عن ممارسة هذه الصلاحيات سواء على أساس جمود أو عدم كفاية الجزاءات المتخذة، لأن الفقه يعتبر أن فحص السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في الجزاءات الإدارية المباشرة، أو عدم كفايتها، أو عدم توقيعها، تخضع لرقابة القاضي الإداري الذي يناقش طبيعة الجزاء، ومدى ملائمته للظروف ومدى احترام الطابع الاستعجالي في التدخل، وكذا مناقشة الوسائل الممنوحة والمكفولة للإدارة لفرض احترام القانون[2]. وبعد الحصول على القرار الإداري الذي يبين الخطأ الشخصي الجسيم، وبخاصة في حالات التلوث الكبرى أو الكارثية فإنه يمكن إثارة مسؤولية رجل الإدارة عن أساس اتخاذ إجراءات مخالفة للقوانين[3]، أو بسبب اتخاذ إجراءات ضد تنفيذ القوانين وأوامر الحكومة[4].

المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية للمنشآت المصنفة عن الجرائم البيئية

تكتسي المساءلة الجنائية للمنشآت المصنفة أهمية بالغة في القضاء على أهم مصادر التلوث أو التقليل منها، ذلك لأن أكبر مصادر التلوث من حيث خطورتها ومداها ودوريتها تنجم عن مخالفات استغلال المنشآت المصنفة. وعلى هذا الأساس عرفت المساءلة الجنائية للأشخاص

---

1 – المادة 10 و 11 من المرسوم التنفيذي 93-160 المنظم لتصريف النفايات الصناعية السائلة.

2- M. Prieur, *droit de l'environnement*, op. Cit. P. 837.

قرر مجلس الدولة الفرنسي في قراره C.E, 26 nov 1975، أنه عندما يتم إبلاغ الوالي Préfet باحتجاج من الغير يرمي إلى تطبيق العقوبات الإدارية المنصوص عليها، فبالنظر إلى الحاجة يتقرر ما إذا كان هناك حاجة لاستعمال السلطات المخولة له. إلا أنه وفي مواجهة الجمود المفرط للإدارة في توقيع الجزاءات، يمكن للغير أن يثير مسؤولية الدولة بسبب التقصير carence أو الجمود inaction.

3 – وفقا لجريمة التواطؤ المنصوص عليها في المادة 112 من قانون العقوبات.

4 – وفقا لجريمة التواطؤ المنصوص عليها كذلك في المادة 113 من قانون العقوبات.

المعنوية وممثليها تطورا كبيرا في التشريع الجزائري (الفرع الأول). ولما كان الشخص المعنوي يتمتع بخصوصيات ناجمة عن طبيعته القانونية، استوجب الأمر عـرض الإجـراءات الجزائيـة الخاصة المطبقة على المنشآت المصنفة (الفرع الثاني). وإضافة إلى الشروط العامة المتطلبة لقيام المسؤولية الجنائية ضمن القواعد العامة –والتي سوف لن يتم التطـرق إليهـا– خـص المـشرع الجزائري المنشآت المصنفة بعقوبات تتلاءم مع طابعها المعنوي وقدراتها المالية (الفرع الثالـث). ولتحقيق ردع جزائي قوي لجرائم التلويث تضمن التعديل الجديد لقانون العقوبات إمكانية مـساءلة المسير بصورة انفرادية عن أعمال التلويث التي تسبب فيها، أو دمج المسؤولية الجنائية لكل مـن الشخص المعنوي والمسير باعتباره فاعل أصلي أو شريك (الفرع الرابع).

الفرع الأول: تطور المسؤولية الجنائية للمنشآت المصنفة وممثليها

يماثل مفهوم الشخصية الاعتبارية في التعبير القانوني العام مصطلح المنشآت المـصنفة في قانون حماية البيئة[1]، ونظرا لحداثة المساءلة الجنائية للشخص المعنوي كان من الضروري مناقشة الأساس القانوني الذي تقوم عليه فكرة مساءلة الشخص الاعتباري[2].

تبلور موقف المشرع الجزائري من المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي من خلال جملة من القواعد التي تضمنها قانون العقوبات[3]، وقوانين متفرقة[4]، إلا أننا سنكتفي بمعالجة كيفيـة تبلور مسؤولية المنشآت المصنفة عن أعمال التلوث التي تتسبب فيها.

---

[1] – ذلك أنه لا تمنح المنشآت المصنفة الترخيص باستغلال نشاط ملوث إلا بعد حيازتها على الشخصية القانونية الاعتباريـة، لأن مـن شروط إيداعها لطلب الترخيص، تقديم الاسم والعنوان التجاري والطبيعة القانونية وعنوانها ومقرها الرئيسي، بالإضافة إلـى الـشروط التقنية الأخرى المتطلبة المادة 08 من المرسوم التنفيذي 06–198 المتعلق بالمنشآت المصنفة، والمادة 1/6 من المرسوم التنفيذي رقـم 98–339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى.

[2] – القانون 04–14 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 المعدل والمتمم للأمر 66–155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية. ج.ر. عـدد 2004/71. والقانون رقم 04–15 المتمم للأمر رقم 66–156 المتضمن قانون العقوبات. ج.ر. عدد 2004/71.

[3] – انظر خاصة المادة 5/9 التي تتكلم عن حل الشخص الاعتباري، والمادة 17 التي تتكلم منع الشخص الاعتباري من ممارسة نشاطه، والمادة 20 التي تتحدث عن تدابير الأمن العينية كالنص على مصادرة الموال أو غلق المؤسسة، والمادة 26 التي تقرر جواز الإغلاق النهائي أو المؤقت للمؤسسة في الحالات وبالشروط التي ينص عليها القانون، إلا أنه بالرغم من وجود هذه الأحكام يعتبر البعض أن المشرع الجزائري من خلال هذه الأحكام أخذ بالمسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية على سبيل الاستثناء.

– مزاولي محمد، نطاق المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات الاقتصادية في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، المركز الجامعي بشار 2004/ 2005، ص: 302–309.

[4] – جاء النص على المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية في نصوص متفرقة عديدة منها: قانون 89–02 المتعلق بحماية المستهلك في المادة 27 منه التي تتكلم عن غلق المؤسسة المرتكبة لجريمة المنافسة غير المشروعة، والمادة 243 و248 و249 و250 من قانون التأمينات 95–07 المتعلق بالتأمينات. وكذا المادة 5 من الأمر 96–22 المتعلق بقمع مخالفات التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج.

أدى حجم التلوث الناجم عن إفرازات المنشآت المصنفة، إلى الاقتناع بأن آليات المسؤولية المدنية المطبقة لا تكفي وحدها لردع المنشآت الملوثة، ولأجل ذلك طور القانون الجنائي آلية المساءلة الجنائية للمنشآت المصنفة عن المخالفات البيئية. وتبعا لذلك أقرت مختلف القوانين البيئية الفرعية وفي أحكام متفرقة منها بالمسؤولية الجنائية للشخص الاعتباري (المنشآت المصنفة) عن المخالفات البيئية. إلا أن هذا الإقرار ركز في مرحلته الأولى على إلقاء المسؤولية الجنائية على عاتق المسير أو المالك، ودون أن تظهر المسؤولية الجنائية للمنشأة المصنفة بوضوح، إذ تضمن قانون البيئة 83-03 الملغى إمكانية المتابعة الجنائية لمسيري المنشآت المصنفة التي يستغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو اعتباري أو عمومي أو خاص[1]، كما نص نفس القانون على أنه عندما تقوم مؤسسات صناعية أو تجارية أو حرفية أو فلاحية، بعمليات صب أو إفراز أو رمي لمواد تشكل مخالفة، فيجوز اعتبار رؤسائها أو مديريها أو مسيريها مسؤولين بالتضامن فيما يخص دفع الغرامات والمصاريف القضائية المترتبة على مرتكبي هذه المخالفات، وتكون تكلفة الأشغال المأمور بتنفيذها على نفقة الشخص الطبيعي أو الاعتباري الذي يكون المحكوم عليه وكيلا أو ممثلا له[2].

يوضح الحكمين السالفين بجلاء إلحاق المسؤولية الجنائية بالمسير أو المدير، وتنفيذ الأشغال على عاتق الشخص المعنوي دون الإشارة صراحة إلى مساءلة جنائية مستقلة للشخص المعنوي، إذ يمكن اعتبار التبعات التي تقع على عاتق المنشآت المصنفة في تنفيذ الأشغال مسؤولية مدنية، وتحدد المسؤولية الجزائية للمسير في دفع الغرامات.

تعد هذه الصيغة في تقرير المسؤولية الجنائية للمسير والمنشأة مبهمة وغير فعالة وغير زاجرة بالنسبة للفاعل أو المسؤول فكريا عن إدارة المنشأة، لأنه لم يتضمن أحكاما تتعلق بمعاقبة من ترتكب المخالفة لفائدته.

وجاءت المرحلة الثانية من خلال التعديل الجديد لقانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية لإرساء قواعد إجرائية وموضوعية مستقلة لمساءلة المنشآت الملوثة ومسيريها مجتمعين أو على انفراد[3]. وإضافة إلى هذا المبدأ العام الوارد في التعديل الجديد لقانون العقوبات والذي

---

[1] - المادة 87 من قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة الملغى.

[2] - المادة 61 من قانون 83-03 السابق والملغى.

[3] - القانون 04-14 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 المعدل والمتمم للأمر 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، والقانون رقم 04-15 المتمم للأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات.

يقضي بالمسؤولية الجزائية للمنشآت المصنفة، أقرت مجموعة من النصوص البيئية القطاعيــة[1] صراحة مسؤولية المنشآت الملوثة عن المخالفات البيئية، إذ تضمن قانون النفايات معاقبــة كــل شخص طبيعي أو معنوي يمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو أي نشاط آخــر، وقــام برمي أو إهمال النفايات المنزلية وما شابهها، أو رفض استعمال نظام جمع النفايــات وفرزهــا والموضوع تحت تصرفه من طرف الجماعات المحلية، وفي حالة العود تضاعف العقوبة[2]. كما تضمن قانون الصحة النباتية التزام الأشخاص الطبيعية والمعنوية بالمحافظــة علــى النباتــات الموجودة في الأملاك العقارية ذات الاستعمال الزراعي التي يشغلونها بصفتهم مــلاك أو بــأي صفة أخرى[3]، على أن يتحمل كل مخالف لهذه الأحكام المسؤولية المدنية والجزائيــة[4]، كمــا تضمن قانون الصيد البحري وتربية المائيات حكما يقضي بانطباق قواعد القانون البحري علــى كل شخص طبيعي ومعنوي يمارس الصيد خارج المياه الخاضعة للاختصاص الوطني بواســطة سفن مسجلة في الجزائر، وعلى كل نشاط متعلق بتنمية الموارد البيولوجية واستغلالها والمحافظة عليها واستعمالها[5].

ومواكبة منه للتطور الحاصل في المساءلة الجنائية للشخص المعنــوي أقــر المــشرع الجزائري ضمن التعديل الجديد لقانون العقوبات جملة من الأسس تهدف إلى المساءلة الجنائيــة للمنشآت المصنفة عن جرائم التلويث. تضمن الأساس الأول منها تقريــر المــسؤولية الجنائيــة للشخص المعنوي عن الجرائم التي ترتكب لحسابه من طرف أجهزته أو ممثليه الشرعيين عندما ينص القانون على ذلك، ويتضمن الأساس الثاني تقرير المسؤولية الجنائية للــشخص الطبيعــي كفاعل أصلي أو كشريك عن نفس الأفعال[6].

وخلافا لما كان معمولا به في المرحلة الأولى من المساءلة الجنائية للمنــشآت الملوثــة، والتي كانت تشمل المدير أو المسير أو المالك، جاء التعديل الجديد بالأساس الثاني الــذي يقــوم

---

[1] – لم يتضمن قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة أي نص يتبنى صراحة المسؤولية الجنائية للمنشآت المــصنفة، أو لمــسيريها عــن مخالفات التلوث، وهذا نقيض لما جاء به القانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة الملغى.

[2] – المادة 56 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات.

[3] – المادة 06 من قانون 87-17 المتعلق بالصحة النباتية السابق.

[4] – المادة 142 من قانون 87-17 السابق.

[5] – المادة 04 من قانون 01-11 المؤرخ في 03 جويلية المتعلق بالصيد البحري وتربية المائيات. ج ر عدد: 2001/36.

[6] – المادة 51 مكرر من قانون 04-14 المعدل والمتمم للأمر 66-156ا المتضمن قانون العقوبات, ج.ر. عدد: 71/ 2004.

على إقرار المسؤولية المزدوجة للشخص الاعتباري والشخص الطبيعي الفاعل، وذلك من أجل تحقيق ردع جزائي قوي[1].

كما تضمن الأساس الثالث الذي جاء به التعديل الجديد لقانون العقوبات دعم الطابع الردعي للعقوبات المطبقة على الأشخاص المعنوية، إذ ينص على مضاعفة الغرامة من مرة إلى خمس مرات للغرامة المقررة للشخص الطبيعي عن الجريمة المعاقب عليها في مختلف القوانين البيئية الفرعية، ويمكن الحكم بمصادرة الشيء الذي استعمل في ارتكاب الجريمة[2].

هذه الأسس الجديدة لتجريم النشاطات الملوثة للمنشآت المصنفة، تسمح بتفعيل وتأصيل قواعد جزائية ملائمة لتجريم المخالفات البيئية التي ترتكبها المنشآت المصنفة، والتي تحوز القسط الأوفر من المسؤولية عن التدهور البيئي.

الفرع الثاني: الإجراءات الخاصة بالمتابعة الجزائية للمنشآت المصنفة

تتم المتابعة الجزائية للشخص المعنوي على أساس قواعد المتابعة والتحقيق والمحاكمة المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، ونظرا لخصوصية الطابع المعنوي للشخص المتابع، أفردها المشرع بأحكام خاصة بها لتسهيل وتوضيح عملية المتابعة[3].

تتضمن هذه القواعد الإجرائية الخاصة بمتابعة الشخص الاعتباري مجموعة من الأحكام، أولها يتعلق بالاختصاص المحلي للجهة القضائية الناظرة في الدعوى، إذ ينعقد الاختصاص إما للمحكمة التي يقع بدائرة اختصاصها مكان ارتكاب الجريمة، أو المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها المقر الاجتماعي للمنشأة المصنفة[4].

كما يمكن تمديد الاختصاص المحلي للمحكمة المنعقد لها الاختصاص وفقا للحالتين السابقتين استثنائيا، إلى دائرة اختصاص محاكم أخرى[5]، في حالة تعلق الأمر بجريمة منظمة

---

[1] – يكمن هذا الجزاء المزدوج في التأثير المباشر على المسير والتأثير على الشخص المعنوي، وينعكس التأثير على الشخص المعنوي بدوره على اهتمام المساهمين في الشركة بسلامة النشاط التي تزاوله الشركة، وحرصهم على المسير في تجنيب المؤسسة العقوبات الناجمة عن مخالفة القواعد البيئية، لأنها يمكن أن تكون مصيرية بالنسبة لاستثمارهم.

[2] – المادة 18 مكرر 1 من قانون 04-15 السابق.

[3] – المادة 65 مكرر من القانون 04-14 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 المعدل والمتمم للأمر 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية. ج.ر. عدد 2004/71.

[4] – المادة 65 مكرر 1/1 من قانون 04-14 السابق.

[5] – المادة 8 من قانون 04-14 المعدلة والمتممة للمادة 5/329 من قانون الإجراءات الجزائية.

عبر الحدود الوطنية كاستيراد النفايات الخاصة الخطرة وعبورها[1]، أو في حالة الجرائم الموصوفة بأنها أفعال إرهابية أو تخريبية، والتي تتعلق بالاعتداء على المحيط أو إدخال مادة سامة أو تسريبها في الجو أو في باطن الأرض أو إلقائها عليها أو في المياه الإقليمية، والتي من شأنها جعل صحة الإنسان أوالحيوان أو البيئة الطبيعية في خطر[2].

وإضافة إلى إمكانية تمديد الاختصاص المحلي للمحكمة الناظرة في هذه الجرائم البيئية الموصوفة بأنها أعمال إرهابية أو تخريبية، فإنها لاتخضع للتقادم[3]. ولتجسيد تمديد الاختصاص المحلي للمحكمة الناظرة في الدعوى إلى دوائر اختصاص محاكم أخرى، يجوز تمديد الاختصاص المحلي لوكيل الجمهورية وقاضي التحقيق إلى دائرة إختصاص محاكم أخرى[4]. وفي حالة تمديد الاختصاص المحلي تطبق القواعد المتعلق بسير الدعوى العمومية والتحقيق والمحاكمة أمام الجهات القضائية التي تم توسيع اختصاصاها المحلي لدوائر اختصاص محاكم أخرى[5].

يعد حصر حالات تمديد الاختصاص القضائي للمحكمة التي تباشر أمامها المتابعة، خاصة في مجال التلوث الذي يتميز بامتداد آثاره إلى مساحات كبيرة عائقا إجرائيا للوصول إلى كل المسؤولين عن التلوث لمساءلتهم بصورة مشتركة في قضية واحدة وعن أفعال واحدة وآثار واحدة وضمن حكم واحد. ذلك أن تلويث الأنهار أو المياه الجوفية أو الهواء تمتد آثارها إلى ما وراء حدود الاختصاص الإقليمي للمحكمة التي تباشر أمامها الدعوى العمومية. كما أن وجود منشآت أخرى خارج الاختصاص المحلي قد تكون بمخالفتها لقواعد إفراز النفايات قد ساهمت وبصورة مباشرة في حدوث التلوث، وبذلك نكون أمام حالة تتحقق فيها مصادر متنوعة للتلوث، وتقع ضمن دوائر اختصاص مختلفة، وتحقق نفس النتيجة.

فحرمان مثل هذه الحالات من إمكانية تمديد الاختصاص القضائي المحلي إلى الاختصاص القضائي للمحاكم الأخرى التي يتواجد فيها بقية الفاعلين، يعيق بشكل كبير المساءلة الجنائية لكل الفاعلين، لأنه يؤدي إلى إطالة الإجراءات وتباين الأحكام القضائية، هذا إذا ما تمت

---

[1] – المواد من 24 إلى 28 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات، والذي يعاقب على نقل النفايات أو استيرادها أو تصديرها بعقوبة من خمس 05 إلى ثماني 08 سنوات وبغرامة مالية من مليون (1.000.000دج) إلى خمسة ملايين دينار (5.000.000دج) أو بإحدى هاتين العقوبتين المادة 66 من قانون 01-19 السابق.

[2] – المادة 87 مكرر من قانون العقوبات.

[3] – المادة 02 من قانون 04-14 المتممة للمادة 8 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية.

[4] – المادة 03 من قانون 04-14 السابق، والمعدلة والمتممة للمادتين 37 و40 على التوالي من قانون العقوبات.

[5] – المادة 04 من قانون 04-14 السابق، والتي استحدثت المادة 40 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية.

المتابعة القضائية الجزائية في أكثر من جهة قضائية عن نفس الجريمة وفي الحالة العكسية قد تؤدي مساءلة كل الفاعلين وضمن جهات قضائية مختلفة عن نفس الجريمة، إلى الإجحاف بحق أصحاب أو مسيري المنشآت المصنفة أو بحق المنشآت المصنفة، لأنه يمكن أن تتحمل كل واحدة من هذه المنشآت أو مسيريها أو المسيرين والمنشآت في آن واحد تبعات المسؤولية الكاملة عن التلويث في مختلف الأحكام الجزائية الصادرة عن الجهات القضائية التي انتشر فيها التلوث، وبذلك نحمل المسؤولية الكاملة لجريمة تلويث واحدة –ظهرت آثارها بفعل تداخل مخالفات متنوعة– إلى عدة مسؤولين.

من أجل ذلك وجب اعتماد مبدأ جواز تمديد الاختصاص القضائي في الجرائم البيئية كلما استدعت الظروف ذلك، لأن الأساس التقليدي الذي يقوم على ضبط الاختصاص المحلي يجد مصدره في إمكانية حصر مكان وقوع الجريمة، أو آثارها، أو موطن الفاعل. وعلى هذا الأساس يمكن مساءلة جميع المسؤولين عن الجريمة البيئية التي حققت نتيجة واحدة، ضمن دائرة اختصاص محكمة واحدة، يخولها القانون إمكانية تمديد اختصاصها.

وإذا تمت المتابعة الجنائية للأشخاص الطبيعية الممثلة للمنشأة المصنفة بصفة شخصية إلى جانب الشخصية المعنوية، فإن الاختصاص ينعقد للجهات القضائية المرفوعة أمامها دعوى الأشخاص الطبيعية[1]، لأن المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي لا تمنع من مساءلة الشخص الطبيعي سواء كان فاعلا أو شريكا في الأفعال المتابع عليها[2]، ويقوم أساس عدم الفصل في الاختصاص المحلي للمحكمة، في وحدة الجريمة ووحدة الفعل المرتكب فقد يتعلق الأمر بكونهما فاعلين رئيسيين أو فاعل وشريك، لذلك يخضع كل المسير، والشخص المعنوي عن طريق ممثله القانوني، لنفس المحكمة لتسهيل بيان قسط مسؤولية كل منهما.

ونظرا للطابع المعنوي للشخص الاعتباري –المنشأة المصنفة– فإنه ينبغي أن يكون هناك من يمثله قانونا أمام المحكمة، وبذلك قضى التعديل الجديد بأنه يتم تمثيل الشخص المعنوي في إجراءات الدعوى من طرف ممثله القانوني الذي كانت له هذه الصفة عند المتابعة؛ ويعرف الممثل القانوني للشخص الاعتباري بأنه الشخص الطبيعي الذي يخوله القانون أو القانون الأساسي للشخص المعنوي تفويضا بذلك. وإذا تم تغيير الممثل القانوني أثناء سير الإجراءات، يقوم من يخلفه بإبلاغ الجهة القضائية المرفوعة إليها الدعوى بهذا التغيير[3].

---

[1] – المادة 6 من قانون 04-14 السابق والمتممة للمادة 65 مكرر 2/1 من قانون الإجراءات الجزائية.

[2] – المادة 5 من القانون رقم 04-15 المتمم للأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات، والمتممة للمادة 51 مكرر.

[3] – المادة 6 من قانون 04-14 السابق والمتممة للمادة 65 مكرر 2 من قانون الإجراءات الجزائية.

وإضافة إلى هذا الحكم العام في تمثيل المنشأة المصنفة أمام القضاء، فقد ألزم قانون البيئة مستغل كل منشأة مصنفة خاضعة للترخيص بتعيين مندوب خاص للبيئة[1]، واستثنى المرسوم المنظم لمندوب البيئة تمثيل مندوب البيئة للمستغل في حالة إثارة مسؤوليته صراحة[2]، وتظل الصورة الوحيدة لمثول مندوب البيئة أمام العدالة بوصفه مستغلا للمنشأة المصنفة، الحالة التي يمكن أن يكون فيها المسير نفسه مندوب البيئة في حالة المنشآت من الصنف الثالث[3].

تعتبر صيغة التمثيل التي تناولناه أعلاه في شكل تمثيل الشخص الطبيعي للشخص المعنوي، مجرد تمثيل إجرائي للشخص المعنوي، ولا يؤدي هذا التمثيل إلى مساءلته شخصيا. أما في الحالة الثانية التي تتم فيها المتابعة الجزائية للشخص المعنوي والمسير بصفته فاعلا أصليا أو شريكا في آن واحد، وإذا لم يوجد أي شخص قانوني آخر مخول له قانونا أو طبقا للقانون الأساسي تمثيل الشخص المعنوي، يلجأ رئيس المحكمة بناء على طلب من النيابة العامة إلى تعيين أحد مستخدمي الشخص المعنوي بصفة ممثل إجرائي للشخص المعنوي أمام المحكمة[4]، وفي هذا الإطار يفضل أن تلجأ المحكمة إلى تعيين مندوب البيئة لدى المنشأة المصنفة، باعتباره أكثر الموظفين اطلاعا على مدى احترام المنشأة للتدابير البيئية التي تخصها.

الفرع الثالث: العقوبات الخاصة بالمنشآت المصنفة

يهدف النظام العقابي في مجال حماية البيئة إلى اعتماد أسلوب ردعي وقائي من خلال التدابير الاحترازية (أولا)، وتبنى أسلوبا تدخليا قمعيا من خلال العقوبات التي تفرض على المنشآت (ثانيا).

---

1 – المادة 28 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

2 – المادة 06 من المرسوم 05-240 المؤرخ في 28 يونيو 2005، المحدد لكيفيات تعيين مندوبي البيئة. ج ر عدد: 2005/46.

*- يكون مندوب البيئة بالمسبة للمنشآت المصنفة في الصنف الأول والثاني، والت يحتوي على هياكل في مجال حماية البيئة، يكون مسؤول هذه الهياكل مندوبا للبيئة في مفهوم أحكام هاا المرسوم. الماد 02 من المرسوم 05- 240 السابق.

*- بالنسبة للمنشآت من الصنف الأول والتي ليس لها هياكل في مجال حماية البيئة، يعين المستغل مندوبا للبيئة، ويخضع هاا التعيين لاعتماد الوزير المكلف بالبيئة. المادة 03 من المرسوم 05- 240 السابق.

*- بالنسبة للمنشآت المصنفة في الصنف الثاني وليس لها هياكل في مجال حماية البيئة، يعين المستغل مندوبا للبيئة، ويعلم الوالي المختص إقليميا. المادة 04 المرسوم 05- 240 السابق.

3 – بالنسبة للمنشآت من الصنف الثالث، يمكن للمستغل أن يتولى بنفسه دور مندوب البيئة أو يعين مندوبا، ويعلم بذلك الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا. المادة 05 المرسوم 05- 240 السابق.

4– المادة 6 من قانون 04-14 السابق والمتممة للمادة 65 مكرر 3 من قانون الإجراءات الجزائية.

أولا: التدابير الاحترازية المطبقة على المنشآت المصنفة

لم يتضمن قانون العقوبات قبل التعديل الجديد أحكاما خاصة بمساءلة الأشخاص المعنوية الخاصة، إلا من خلال تدابير الأمن العينية التي تضمنت إغلاق المؤسسة ومصادرة الأموال[1]. لذلك لم تتجسد السياسة العقابية إلا من خلال التعديل الجديد لأحكام قانون الإجراءات الجزائية وقانون العقوبات، وتم تضمين العقوبات المطبقة على الأشخاص المعنوية ضمن باب خاص. وعرفت هذه العقوبات المطبقة على الأشخاص المعنوية صرامة كبيرة، إذ شملت جملة من التدابير الاحترازية التي يطبقها قاضي التحقيق خلال مرحلة التحقيق الابتدائي من أجل ضمان السير الحسن للتحقيق.

وتتمثل هذه التدابير الاحترازية في إمكانية إخضاع الشخص المعنوي لتدبير أو أكثر من التدابير الآتية: مثل إيداع كفالة، أو تقديم تأمينات عينية لضمان حقوق الضحية، أو المنع من إصدار الشيكات أو إصدار بطاقات الدفع مع مراعاة حقوق الغير، أو المنع من ممارسة بعض النشاطات المهنية المرتبطة بالجريمة.

ويعاقب الشخص المعنوي الذي يخالف التدبير أو التدابير المتخذة ضده بغرامة مالية من 100.000دج إلى 500.000دج بأمر من قاضي التحقيق بعد أخذ رأي وكيل الجمهورية[2].

وضاعف التعديل الجديد من الطابع الردعي للتدابير الاحترازية من خلال النص على إمكانية اللجوء إلى الإكراه البدني من قبل محكمة الموضوع[3]، أو بأمر على عريضة يصدرها رئيس الجهة القضائية التي أصدرت الحكم، أو التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التنفيذ، بناء على طلب المحكوم له والتماسات النيابة العامة في نطاق الحدود المذكورة أدناه في الهامش، ما لم تنص قوانين خاصة على خلاف ذلك[4].

---

1 – المادة 20 من قانون العقوبات.

2 – المادة 65 مكرر 4 من قانون 04-15 المتعلق بالإجراءات الجزائية.

3 – والتي نصت عليها المادة 600 من قانون الإجراءات الجزائية، والتي تنص على أنه يتعين على كل جهة قضائية جزائية تصدر حكما بعقوبة غرامة أو ما يلزم رده أو تقضي بما يلزم رده أو تقضي بتعويض مدني، أو مصاريف أن تحدد مدة الإكراه البدني.

4 – المادة 602 من قانون 04-14 المتضمن تتميم قانون الإجراءات الجزائية.

– من يومين إلى عشرة أيام إذا لم يتجاوز مقدار الغرامة أو الأحكام المالية الأخرى 5000 دج.

– من عشرة (10) أيام إلى عشرين (20) يوما إذا كان مقدارها يزيد عن 5000دج ولا يتجاوز 10.000دج.

– من عشرين (20) إلى ستين (60) يوما إذا زاد على 10.000دج ولم يتجاوز 15.000دج.

– من شهرين إلى ثمانية أشهر إذا زاد عن 15.000دج ولم يتجاوز 20.000دج.

– من أربعة أشهر إلى ثمانية أشهر إذا زاد على 20.000دج ولم يتجاوز 100.000دج.

ولم تتضمن الأحكام الجزائية الخاصة بالقوانين البيئية الإكراه البدني في المواد البيئيـــة، سواء ضد مسير المنشأة المصنفة المحكوم عليه بصفة شخصية أو باعتبـــاره شـــريكا للمنـــشأة الملوثة، أو على المنشأة المصنفة لارتكابهم جرائم بيئية، لذلك يعتبر اللجوء إلى الإكراه البـــدني في مثل هذه الحالات ضمانا لتحقيق طابع ردعي للقواعد الجزائية البيئية.

وضمن نفس المنظور المتعلق بالسير الحسن للتحقيق، مكن قانون الإجراءات الجزائيـــة قاضي التحقيق من اتخاذ أوامر الوضع تحت الرقابة[1]، والتي يمكن أن تشمل المؤسسات الملوثة من خلال الأمر بتسليم كافة الوثائق المتعلقة بممارسة مهنة أو نشاط يخضع إلى ترخيص، إلـــى أمانة الضبط أو مصلحة أمن يعينها قاضي التحقيق مقابل وصل.

ويمكن أن تشمل الوثائق التي يطلب قاضي التحقيق بتسلمها في المواد البيئيـــة، دراســـة مدى التأثير على البيئة، ودراسة الأخطار، ودراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية، ورخصة البناء، ورخصة استغلال المنشآت المصنفة، أو رخص الاعتماد الخاصة كما في رخصة الاعتماد الصحي التي تفرض على المنشآت المستغلة للحيوانات أو الإنتـــاج الحيـــواني، أو أي إخطـــار بالوقف أو بتغيير أسلوب الإنتاج أو بالامتثال إلى التدابير البيئية التي تكون قد وجهتهـــا الإدارة للمنشأة الملوثة، لأن هذه الوثائق تسمح بالتحقيق في المخالفـــات البيئيـــة مـــن خـــلال مطابقـــة الالتزامات والتدابير المفروضة على المنشأة المصنفة وطريقة سير عملها.

ويمكن أن تشمل أوامر الوضع تحت الرقابة، المنع من مزاولة بعض النشاطات المهنيـــة عندما ترتكب الجريمة بمناسبة ممارسة هذه النشاطات، وعندما يخشى مـــن ارتكـــاب جريمـــة جديدة[2].

نظرا للطابع الوقائي الذي يمكن أن تلعبه هذه التدابير الاحترازية المتعلقة بالوضع تحت الرقابة، فإنه ينبغي التوسع في تطبيقها من قبل قضاة التحقيق خاصة في حالات الاشتباه بإمكانية حدوث تلوث خطير، لأنها تعتبر تطبيقا عمليا لمبدأ الاحتياط أو الحيطة والحـــذر فـــي المجـــال الجزائي، والذي ينص على أنه لا ينبغي أن يكون عدم توفر التقنيات نظرا للمعـــارف العلميـــة

– من ثمانية أشهر إلى سنة واحدة إذا زاد على 100.000دج ولم يتجاوز 500.000دج.

– من سنة واحدة إلى سنتين إذا زاد عن 500.000دج ولم يتجاوز 3.000.000دج.

– من سنتين إلى خمس سنوات إذا زاد مقدار الغرامة عن 3.000.000دج.

وفي قضايا المخالفات لا يجوز أن تتجاوز مدة الإكراه البدني شهرين.

– وإذا كان الإكراه البدني يهدف إلى الوفاء بعدة مطالبات حسبت مدته طبقا لمجموع المبالغ المحكوم بها.

[1] – المادة 125 مكرر1 من قانون الإجراءات الجزائية.

[2] – المادة 125 مكرر1 من قانون الإجراءات الجزائية.

والتقنية الحالية، سبيلا لتأخير اتخاذ التدابير الفعلية والمتناسبة، للوقاية مــن خطــر الأضــرار الجسيمة والمضرة بالبيئة[1]، وينسجم هذا التفسير مع ما اعتبره المشرع في قانون العقوبات بأن تدبير الأمن يعد ذا هدف وقائي[2].

هذا التعديل الجديد لقانون الإجراءات الجزائية وقانون العقوبات، ســمح بإعطــاء مبــدأ الاحتياط ضمن القانون الجنائي تطبيقا محصورا ضمن التدابير الاحترازيــة، وهــو الحــل أو الصورة التي يتوافق معها رأي جانب من الفقه والذي يعتبر بأن مبدأ الاحتياط لا يحوز ضــمن القانون الجنائي إلا مكانة ضيقة وهذا عكس ما نجده في القانون المدني[3].

هذه التدابير الاحترازية مجتمعة، سواء ما اصطلح عليها بالتدابير أو بأوامر الوضع تحت الرقابة والتي تتسم بتداخلها[4]، لا تندرج ضمن العقوبات، إلا أنها تساهم بشكل فعال في تجــسيد الطابع الوقائي للقضاء الجزائي في مجال المحافظة على البيئة، وهو الاتجاه الــذي ينبغــي أن تدعمه الممارسة القضائية خاصة في مجال المحافظة على البيئة، لأن مبدأ الاحتياط يعد مفهوما مركزيا لكل سياسة بيئية فعالة.

ثانيا: العقوبات المطبقة على المنشآت المصنفة

يهدف تكريس المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنويــة عمومــا، والمنــشآت المــصنفة خصوصا في الجرائم البيئية، إلى التأثير ماليا واقتصاديا على المنشآت المــصنفة، مــن خــلال اعتماد سلسلة من العقوبات المالية وغير المالية الرادعة.

تشمل العقوبات المطبقة على الأشخاص المعنوية طائفتين من العقوبات: تتمثل الطائفــة الأولى في تطبيق كل العقوبات المقررة للجرائم البيئية التي يرتكبها الأفراد مع التشديد. وتــشمل الطائفة الثانية العقوبات الخاصة بالأشخاص المعنوية.

---

[1] – المادة 3/ 6 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

[2] – المادة 44 من قانون العقوبات.

[3] - Christophe Radé, *le Principe de précaution, une nouvelle éthique de la responsabilité*, RJ.E, N° spécial "le principe de précaution". 2000. pp.82-83.

[4] – هناك نوع من التداخل أو التشابه بين حكم المادة 125 مكرر 1 والتي تناولت الوضع تحت الرقابــة ضــمن إجــراءات التحقيــق الابتدائي، والمادة 65 مكرر4 والتي تضمنت جملة من الأوامر التي يتخذها قاضي التحقيق، ودون أن تعطيها تسمية خاصة بهــا، ولــم تدرجها ضمن جملة الأوامر الأخرى التي يتخذها قاضي التحقيق. إلا أنه من ناحية أخرى يمكن اعتبار أن المادة 4/65 وهي الخاصــة بالأشخاص المعنوية تعد تخصيصا للتدابير العامة التي يمكن أن تتخذ على ضوء المادة 125 مكرر1.

تسمح الطائفة الأولى من العقوبات بانطباق جميع الأحكام الجزائية على المخالفات البيئية التي يرتكبها الأفراد، في مختلف القوانين البيئية كقانون المياه والغابات والتراث الثقافي والصيد البحري والنفايات، والذي شدد من حيث القيمة المالية للغرامة، من خلال مضاعفة قيمتها من مرة واحدة إلى خمس مرات[1] ومع مضاعفتها في حالة العود.

وشملت الطائفة الثانية من العقوبات الخاصة بالشخص المعنوي إمكانية حل الشخص المعنوي، وتعد هذه العقوبة أقصى جزاء يمكن أن يوقع على المنشأة الملوثة، إلا أنه بالرجوع إلى الأحكام الجزائية الواردة ضمن القوانين البيئية الخاصة، نجد أنها لم تتضمن حل المنشأة المصنفة، ويتجه المنحى العام للسياسة العقابية الخاصة تجاه المنشآت المصنفة إلى الحظر المؤقت لاستعمال المنشآت المصنفة إلى حين إنجاز أعمال التهيئة[2]، أو المنع المؤقت[3]. ولم يتناول قانون البيئة موضوع الحل حتى في حال مزاولة المنشأة لنشاط بدون ترخيص[4]، ولم يتضمن قانون النفايات أي نص خاص يقضي بحل المنشآت المصنفة، وسار ضمن نفس التوجه التعديل الجديد لقانون المياه[5].

فجميع هذه الجزاءات المطبقة في القوانين البيئية الخاصة تتكلم عن الإيقاف أو الغلق، ولم تتناول الحل، لأن هذا الإجراء الأخير يؤدي إلى إنهاء الشخصية القانونية للشخص الاعتباري. لذلك يستشف من الاتجاه العام والغالب في النصوص الجزائية البيئية الخاصة بأنها لا تتجه إلى حل المنشآت المصنفة حتى في حالة عدم حصولها على ترخيص في ممارستها لأنشطة خاضعة للترخيص، وتحيل هذه العقوبة الصارمة للاختصاص الاستئثاري للإدارة، من خلال تدخل لجنة المنشآت المصنفة[6].

---

[1] – المادة 18 مكرر /1 من قانون 04-15 المتعلق بتتميم قانون العقوبات.

[2] – المادة 86 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

[3] – المادة 102 من قانون 03-10 السابق.

[4] – المادة 86 من قانون 03-10 السابق.

[5] – قانون 05-12 المتعلق بالمياه السابق.

[6] – تركت صلاحية الغلق النهائي للمنشأة المصنفة للإدارة، نظرا لأهميتها الاقتصادية والاجتماعية، والتي غالبا ما لا تلجأ السلطات العامة إلى هذا الإجراء إلا بعد منح فرصة لامتثال المنشأة الملوثة للتدابير البيئية المفروضة عليها، وقد توسعت الإدارة خلال المرحلة الراهنة في تطبيق الأسلوب التشاوري مع المنشآت الملوثة من خلال جملة من الأعمال القانونية والتي تم تفصيلها في القسم الأول من هذا البحث في الأعمال التشاورية الرسمية وغير الرسمية مع المنشآت المصنفة.

وتمارس لجنة المنشآت المصنفة لهذه الصلاحية بموجب اقتراح للإدارة الوصية، المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 99-253 المتضمن تشكيل وتنظيم عمل لجنة المنشآت المصنفة. ج.ر. عدد: 1999/79.الملغى بموجب المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة، والذي دعم الطابع التشاوري المرن في غلق المنشآت المصنفة، وذلك بتخويل اللجنة الولائية لمراقبة المنشآت

ولهذا السبب نعتبر أن تفسير حل الشخص المعنوي الوارد ضمن التعديل الجديد لقانون العقوبات، لا ينصرف إلى المنشآت المصنفة بفعل ارتكابها لجرائم التلويث، وإنما ينصرف إلى أشخاص معنوية أخرى مثل الجمعيات والنقابات نتيجة لارتكابها جرائم خاصة بطبيعة نشاطها، أو حتى المؤسسات الاقتصادية في حالة ارتكابها لجرائم تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب.

وتضمن تعديل قانون العقوبات إجراء غلق المؤسسة أو أحد فروعها لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات، ويلقى هذا الإجراء تطبيقا واسعا في أغلب النصوص البيئية الخاصة، لأنه يراعي الموازنة بين الإبقاء على المنافع الاقتصادية والاجتماعية للمؤسسة الملوثة، والمحافظة على البيئة من خلال هذا النظام الردعي الأكثر ملائمة لتحقيق هذه الموازنة.

إلا أنه بتحليل الأحكام الجزائية الخاصة في عقوبة الغلق أو الحظر المؤقت للنشاط، نجد أن المشرع ربطتها تارة بمدة الحصول على الترخيص بالنسبة للمنشآت التي تمارس نشاطا بدون الترخيص[1]، وتارة أخرى بمدة إنجاز الأشغال وأعمال التهيئة وتنفيذ الالتزامات المنصوص عليها[2].

ونظرا لهذا التوجه في ربط مدة الغلق أو التوقيف بعودة المنشأة الملوثة إلى احترام الشروط والتدابير القانونية المتعلقة بحماية البيئة ضمن النصوص الخاصة، فمن الضروري أن يلجأ القاضي الجزائي في تحديد مدة الغلق على ضوء مدة امتثال المؤسسة الملوثة على أن تظل مدة الغلق سارية لمدة لا تتجاوز خمس سنوات، لأن الأساس الذي يقوم عليه جزاء الغلق في القواعد البيئية الخاصة هو تشجيع إعادة امتثال المؤسسات الملوثة للقواعد البيئية في أقرب وقت ممكن، ولا يهدف في ذات الوقت إلى حرمان المؤسسة الملوثة من مزاولة النشاط لمدة مقفلة كأن تكون مثلا سنتين أو ثلاث سنوات، ثم إن هذا النوع من الجزاء المقفل يفهم منه أن المؤسسة قد استغرقت مدة العقوبة المقررة للغلق وتعاود نشاطها بمجرد انقضاء المدة، سواء امتثلت للقواعد البيئية أم لم تمتثل، وهذا متناقض مع أهداف حماية البيئة التي تنص عليها القواعد البيئية الخاصة والتي تسعى إلى إعادة امتثالها في أقصر وقت ممكن من أجل أداء وظيفتها الاقتصادية

المصنفة بتحرير محضر يبين الأفعال المجرمة والأجل الممنوح لهذه المنشآت لتسوية وضعيتها، وعند نهاية الأجل وفي حالة عدم الامتثال للتدابير تعلق رخصة استغلال المنشأة، وإذا لم يقم صاحب المنشأة بمطابقة مؤسسته في أجل ستة (06) أشهر بعد تبليغ التعليق، تسحب رخصة استغلال المؤسسة المصنفة. (م23 من المرسوم التنفيذي 06-198 منشآت).

[1] – المادة 102 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

[2] – المادة 86 من قانون 03-10 السابق.

والاجتماعية، وبالحفاظ على هذا التوازن تتجسد التنمية المستدامة في السياسة العقابية الخاصة بالمنشآت المصنفة.

كما تضمنت العقوبات التكميلية إمكانية الحكم بتطبيق عقوبة المنع المؤقت من مزاولة بعض النشاطات المهنية لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات، يتشابه هذا الإجراء مع إجراء الغلق المؤقت الذي تم التعرض إليه أعلاه، لذلك وضمن نفس المنظور السابق، لا ينبغي أن يطبق إجراء المنع لمزاولة بعض الأنشطة بمدة محددة، وإنما ينبغي أن يرتبط بمدى استجابة وامتثال المؤسسة للتدابير المفروضة عليها.

كما شملت العقوبات التكميلية إمكانية إقصاء المؤسسة الملوثة من الصفقات العمومية لمدة لا تتجاوز خمس سنوات، ولا يمكن أن يكون هذا الإجراء فعالا ما لم يتم احترام إجراءات تسجيل العقوبات المفروضة على المنشآت الملوثة أو على مسيريها في سجل فهرس الشركات[1]، وتبليغ بيان البطاقات الخاصة بالشركات أو مسيريها إلى النيابة العامة وإلى قضاة التحقيق وإلى وزير الداخلية وإلى الإدارات المالية، وكذا باقي المصالح العامة للدولة التي تتلقى العروض الخاصة بالمناقصات أو الأشغال أو التوريدات العامة[2].

ولأجل دعم الطابع الردعي غير المباشر للجزاءات المفروضة على المنشآت المحكوم عليها بجريمة التلويث، وجب توسيع دائرة من يحق لهم الاطلاع على بيان بطاقات الشركات المحكوم عليها، مثل الجمعيات البيئية، المتعاملين الاقتصاديين، والمستهلكين، وعموم الجمهور الذي يمكن أن يكون مساهما في رأس مال هذه الشركة، والبنوك، لأن توسيع حق الاطلاع لدى كل هؤلاء يسمح بالضغط والتأثير على الشركة للامتثال للأحكام البيئية والمحافظة على سمعتها البيئية، ومن ثم سمعتها المالية.

ويستند هذا الاقتراح المتعلق بتوسيع دائرة من يحق لهم الاطلاع على بيان فهرس الشركات، إلى إمكانية لجوء المحكمة ضمن الجزاءات المفروضة على الشخص المعنوي إلى

---

[1] – يتم مسك فهرس الشركات التجارية والمدنية لدى وزارة العدل، وتسجل فيه كل الجزاءات الصادرة ضد الأشخاص المعنوية أو الأشخاص الطبيعيين الذين يديرونها أو يسيرونها، كما يسجل فيها كل إجراء غلق مؤقت أو مصادرة وكذا العقوبات الصادرة ضد مديري الشركات ولو بصفتهم الشخصية، وعلاوة على ذلك يمكن تسجيل بطاقة خاصة باسم الشركة المحكوم عليها جزائيا وبطاقة خاصة بمسيرها. راجع المواد من 646 إلى 653 من قانون الإجراءات الجزائية.

[2] – المادة 654 من قانون الإجراءات الجزائية.

نشر الحكم القضائي المتعلق بإدانة المؤسسة الملوثة[1]، وترتيبا على ذلك فإذا كان الحكم قـابلا للنشر بغرض التأثير على سمعة المؤسسة، فإن التصريح بحق الإطلاع على فهرس الشركات لا يشمل نشر معلومات يحكمها مبدأ السرية.

ونص التعديل الجديد الخاص بالعقوبات المطبقة على الأشخاص المعنوية، على إمكانيـة اللجوء إلى مصادرة الأشياء التي استعملت في ارتكاب الجريمة، وهي نفس العقوبة التي تضمنتها مختلف النصوص البيئية الخاصة، والتي توسعت بشكل كبير في تطبيق هذا الجزاء، وضمنته في مصطلحات مختلفة مثل الحجز المؤقت أو النهائي كما هو عليه في قانون الصيد[2]، أو مصادرة التجهيزات في قانون المياه[3].

ويعكس توجه القوانين المعدلة حديثا رغبة المشرع في توسيع تطبيق عقوبة المصادرة أو الحجز المؤقت أو النهائي، باعتبارها عقوبة رادعة وفعالة في تحقق هدف حماية البيئة، والمتمثل في وقف النشاط الملوث.

وبالإضافة إلى الجزاءات الواردة ضمن القانون الجنائي والتـي تـم تفـصيلها أعـلاه، تضمنت النصوص الخاصة إمكانية الحكم على الملوث بالإضافة إلى الغرامة المالية إعادة الحال إلى ما كان عليه[4].

ويؤدي تطبيق هذه المجموعة الكبيرة والمختلفة من العقوبات الجزائية سواء مجتمعة كلها أو بعضها والواردة ضمن قانون العقوبات أو النصوص البيئية الخاصة، من غرامات، ووقف أو غلق مؤقت أو نهائي، أو مصادرة أو الإقصاء من الصفقات العمومية، أو المنع من مزاولة بعض النشاطات، أو إعادة الحال، بالإضافة إلى المسؤولية المدنية عن أعمال التلـوث، إلـى التـأثير بصورة خطيرة على حياة المؤسسة الملوثة، وبهذا يمكن أن تتحول الجزاءات البيئية إلى معـوق حقيقي لاستمرارية المؤسسات، وتصبح معادلة الموازنة بين التنمية وحماية البيئة محل اختلال.

وللتخفيف من هذه الآثار الوخيمة على حياة المؤسسات الملوثة، تقترح الأسـتاذة ليلـى شيخاوي بأنه ينبغي مراعاة استمرارية نـشاط المؤسـسات الملوثـة ومـساهمتها الاجتماعيـة

---

[1] – المادة 18 و18 مكرر والمادة 6/9 من قانون العقوبات.

[2] – قانون 04-07 المتعلق بالصيد وخاصة المواد 67 و92 و 93 و98 و102 و 103.

[3] – قانون 05-12 المتعلق بالمياه خاصة المواد، 168 و170 و174 و175.

[4] – استخدمت القوانين البيئية الخاصة عدة مصطلحات للدلالة على إجراء إعادة الحال إلى ما كان عليه، منها المصطلح السابق (م102 من قانون 03-10)، أو إصلاح الوسط المائي في حالة صب مواد ملوثة (م 100 من قانون 03-10)، أو مـصطلح إنجـاز الأشـغال وأعمال التهيئة (م 85 من قانون 03-10).

والاقتصادية، فإنه ينبغي إيجاد صيغة للتأمين عن "الخطر الجنائي" "risque pénal"، وهذا على الرغم من أن القانون الجنائي وقانون التأمينات لا يبيح التأمين على التصرفات المجرمة، لأن تطبيق العقوبة يشكل أحد الامتيازات الرئيسية للسلطة العامة والتي لا يجوز للعقود الخاصة أن تحد من صرامتها، وتعتبر الأستاذة شيخاوي بأن هذه الجزاءات المرتبطة بالمنشآت الملوثة لا تعتبر الشخص المعنوي مدانا وإنما يعد مسؤولا، ولذلك تعتبر الأستاذة شيخاوي أنه ينبغي السماح لهذه المؤسسات باتخاذ تدابير احتياطية من خلال السماح لها بالتأمين على الخطر الجزائي[1].

هذا الاقتراح قد يكون ملائما بالنسبة للمؤسسات الوطنية، وبخاصة أمام حالة تشديد العقوبات التي شهدتها التعديلات الجديدة لمختلف القوانين البيئية الفرعية، لذلك يستدعي الأمر التفكير بجدية في إيجاد صيغ تمويل واضحة وبصورة خاصة بالنسبة لمسؤولية المنشأة الملوثة في إعادة الحال إلى ما كان عليه، إذ يعتبر مضمون هذا الإجراء مسؤولية مدنية أكثر منه مسؤولية جزائية، ونظرا لارتفاع تكاليف تغطية نفقات إعادة الحال في حالات التلوث الخطيرة والكبيرة، فإن المؤسسات الملوثة لا يمكنها تغطية كل نفقات إعادة الحال، وهو الأمر الذي يستوجب تأمين موارد مالية كافية من خلال التأمين، أو الصناديق الخاصة بحماية البيئة ومكافحة التلوث، كما تم بيانه بالفصل السابق الخاص بالمسؤولية المدنية عن الأضرار الإيكولوجية الخالصة.

الفرع الرابع : المسؤولية الجنائية لمسير المنشأة المصنفة

يقصد بالمسير الشخص الطبيعي الذي يحوز السلطة الكاملة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمنشأة المصنفة، وهو الشخص الذي يسأل جنائيا عن أعمال التلوث التي تقوم بها المنشأة، وتبعا لتغير الوصف القانوني للمنشأة في القانون التجاري، يتغير المسير في مختلف صور الشركات التجارية.

لذلك نجد أن المسير المسؤول جنائيا عن أعمال التلويث في شركة التضامن، هم بحسب الحالة إما كافة الشركاء أو المدير أو المديرين[2]، أما المسير في شركة التوصية البسيطة فيحدد في القانون الأساسي[3]، وأما المسؤول في الشركات ذات المسؤولية المحدودة فيديرها شخص أو

---

[1] - Leila Chikhaoui, *droit pénal de l'environnement et de l'urbanisme*, ENA, Tunis 1999. pp.24-25.

[2] – المادة 553 من القانون التجاري، إذ تنص على أنه تعود إدارة شركة التضامن لكافة الشركاء ما لم يشترط في القانون الأساسي على خلاف ذلك، ويجوز أن يعين في القانون الأساسي مدير أو أكثر من الشركاء أو غير الشركاء، أو أن يتم النص على ذلك بموجب عقد لاحق.

[3] – المادة 563 مكرر 4 من القانون التجاري.

عدة أشخاص طبيعيين[1]، أما المسير في شركة المساهمة فيمكن أن يتخذ صورتين؛ فإما أن يتم التسيير بمجلس إدارة يتألف من ثلاثة (3) أعضاء على الأقل إلى اثني عشر (12) عضوا[2]، أو أن يتم النص في قانونها الأساسي على مجلس الإدارة، والذي يتكون من ثلاثة (3) أعضاء إلى خمسة (5) أعضاء[3]، وفي شركة التوصية بالأسهم يعين المسير أو المسيرون وفقا للنظام الأساسي[4].

فهذا المسير الذي تم تشخيصه في مختلف الصور التي تكون عليها المنشأة المصنفة في القانون التجاري، يكون هو المسؤول جنائيا وبصفة شخصية أو باعتباره شريك للشخص المعنوي الذي يمثله، عن كل الأفعال التي تؤدي إلى تلويث البيئة، وذلك على الرغم من أن المسير ليس هو من يقوم بتنفيذ الأعمال المادية للمشروع أي أنه ليس هو الفاعل الحقيقي.

وبهذا تنصرف مسؤولية المسير الشخصية أو باعتباره شريكا للشخص المعنوي، إلى المسؤولية على الأعمال التي قام بها عماله، لأنه هو المسؤول عن تقسيم العمل داخل المؤسسة، وقد أقر القضاء الفرنسي أن مثل هذه النتائج التي تؤدي إلى التلويث لا تحدث إلا نتيجة لسوء التسيير والتنظيم داخل المؤسسة، كإعطاء مهمة معقدة لعامل غير مؤهل، أو عدم إعلام العامل بالمخاطر المحتملة لمادة معينة[5].

كما أن تقرير المسؤولية الجنائية للمسير لا تعفي في كل الحالات العامل المنفذ من المسؤولية الجنائية عن جريمة التلويث، إذ يمكن للعامل أن يكون شريكا إذا كان هناك تواطؤ بين المسير والعامل يقوم على العلم بالجريمة وتسهيل ارتكابها[6].

وإضافة إلى تعدد صور المسير في القانون التجاري أضاف إحداث منصب مندوب البيئة لكل منشأة مصنفة[7]، نوعا من الاضطراب في التعرف على المسؤول الشخصي عن أعمال التلوث، لأنه بتطبيق المعيار الشكلي للمسير نجد أن المسير القانوني هو من تثبت له قانونا

---

1 – كما يمكن أن يعين الشركاء في القانون الأساسي أو بعقد لاحق من يدير الشركة، المادة 576 من القانون التجاري.

2 – المادة 610 وما بعدها من القانون التجاري.

3 – المادة 642 و643 وما بعدها من القانون التجاري.

4 – المادة 715 ثالثا 1 من القانون التجاري.

5 - T.corr.Saverne 19 mai 1994: Gaz.Pal.avr. 95, jurisp. Dominique Guihal, op. Cit. Pp: 104-105.

6 – المادة 42 من قانون العقوبات والتي تعدد العناصر الأساسية للعلم بالمشاركة وتحصرها في العلم بالجريمة وطرق المساعدة ومعاونة الفاعل، الغرفة الجنائية ملف 210912 قرار بتاريخ 1999/01/26 المجلة القضائية العدد 2 ص 145، أ. أحسن بوسقيعة، قانون العقوبات في ضوء الممارسة القضائية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2001. ص. 23.

7 – المادة 28 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة.

صلاحية تسيير المنشأة المصنفة وفقا لمختلف أوصافها في القانون التجاري كما تم بيانه أعـــلاه، إلا أنه يمكن في حالات محددة أن يكون مندوب البيئة باعتباره عاملا يفترض فيه الكفاءة العلمية في مجال البيئة[1]، مسؤولا شريكا مع المسير، ويمكن أن لا يكون مندوب البيئة مسؤولا شخصيا إذا أثبت أنه قام بإبلاغ المسير عن وجود خطر محتمل لحدوث تلوث نتيجة لطـــرق أو أســـاليب الإنتاج المنتهجة، أو نتيجة لاستخدام بعض المواد بطريقة غير مطابقة للـــشروط القانونيـــة، لأن مندوب البيئة لا يملك سلطة التسيير. ويذهب الفقه الفرنسي في هذا الصدد إلى القول بعدم التوسع في متابعة العامل المنفذ، لأن تدابير العدالة تقتضي حماية الطرف الـــضعيف المنفـــذ والطـــائع لأوامر المسير القانوني[2].

وطبقا للأحكام الخاصة للمنشآت المصنفة يعد المسؤول الشخصي عن المنشأة الـــشخص المتقلد لمهام المسير بعد تسليم رخصة استغلال المنشأة المصنفة[3]، لأنه يشترط في حالة تغيـــر المستغل[4] أن يقدم المستغل الجديد أو ممثله الذي ينوب عنه قانونا، إلـــى الـــسلطة المختـــصة تصريحا بعد بداية مهمته خلال أجل لا يتجاوز شهرا واحدا[5].

وفي حالة عدم تقديم المستغل الجديد لهذا التصريح ضمن الآجال المحددة، يظل في نظر القواعد البيئية الخاصة المسؤول هو المستغل الأول الذي حصل على الترخيص، إلى أن يثبـــت انتقال الاستغلال إلى مستغل جديد بوثائق تثبت البيع مثلا، وبمفهوم المخالفـــة إذا لـــم يـــستطع المستغل القديم أن يثبت انتقال الاستغلال لمستغل جديد لشركة أخرى، يظـــل المـــستغل القـــديم مسؤولا جنائيا عن أعمال التلوث التي تسبب فيها المستغل الجديد، لأن المعيـــار المطبـــق فـــي التعرف على المسير في القواعد البيئية هو الحائز على رخصة الاستغلال.

---

[1] – وتتحقق هذه الحالة في حالة لجوء مسير المنشأة إلى تحديد عامل مؤهل في مجال المحافظة على البيئة، أما في حالة تعيينه لعامـــل لا يملك أي مؤهلات علمية في هذا المجال، فيظل المسير مسئولا شخصيا عن جميع الأعمال التي أدت إلى التلوث.

[2]. Dominique Guihal, op. Cit. P. 104.

[3] – انظر المواد من 18– 20 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة، وخاصة المادة 24 من المرسوم التنفيـــذي 06–198 المتعلـــق بالمنشآت والتي تشترط أن يشمل تصريح استغلال المنشأة المصنفة اسم المستغل ولقبه وعنوانه إذا تعلـــق الأمـــر بـــشخص طبيعـــي، والتسمية أو اسم الشركة والشكل القانوني وعنوانها ومقرها وصفة موقع التصريح إذا تعلق الأمر بشخص معنوي. وكذا المـــواد 5 و 6 من المرسوم التنفيذي 98–339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى.

[4] – يقصد بتغيير المستغل بيع الشركة التجارية أو اندماجها مما يستوجب تغيير المسير.

[5] – المادة 40 من المرسوم التنفيذي 06–198 المتعلق بالمنشآت المصنفة، والمادة 30 من المرسوم التنفيذي 98–339 الملغى.

وفي حالة توقف المنشأة فقد يتم اللجوء إلى بيع أو إيجار المنشأة أو الأرض التي استغلت فيها المنشأة، في إطار عمليات التصفية، لذلك ينبغي البحث عن المسؤول الشخصي في كلتا الحالتين:

ففي حالة بيع المنشأة أو الأرض التي استغلت فيها المنشأة، ألزم قانون البيئة البائع الحائز لرخصة الاستغلال، إبلاغ المشتري بكل المخاطر والمساوئ البيئية المحتملة[1]، ليعفي نفسه من المسؤولية التي يمكن أن تنجم عن أية متابعة لاحقة، وإذا لم يقم بذلك جاز للمشتري (المستغل الجديد) أن يطلب فسخ العقد وإلحاق المسؤولية الجنائية بالبائع المدلس (المستغل القديم).

أما في حالة إيجار الأرض أو المخازن الخاصة بالمنشأة الملوثة، وبالرغم من أنه تعد حالة مسكوت عنها، إلا أنه وقياسا على ما يلتزم به البائع تجاه المشتري، يثبت للمستأجر تجاه المؤجر.

إضافة إلى إمكانية المتابعة الجزائية للمنشأة المصنفة باعتبارها شخص معنوي إذا ثبت بأن الخطأ ينسب إلى الشخص المعنوي، أو متابعة مسير المنشأة إذا كان الخطأ ينسب إليه، فإنه يمكن أن نكون إزاء حالات يكون الخطأ فيها منسوبا لكل من الشخص المعنوي ومسيره، وبذلك نكون أمام حالة دمج المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي ومسيره، وقد تضمن قانون العقوبات الجديد إمكانية الجمع بين المسؤوليتين، عند نصه على أن المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي لا تمنع مساءلة الشخص الطبيعي كفاعل أصلي أو كشريك عن نفس الأفعال.

المطلب الثالث: صور الإعفاء والتخفيف من المسؤولية الجنائية عن الجرائم البيئية

رغم تحقق نتيجة فعل التلويث المجرم، فإن بعض الظروف تؤدي إلى انتفاء المسؤولية الجنائية أو التخفيف منها. ويتصدر هذه الحالات ظروف الإعفاء المنصوص عليها ضمن القواعد العامة للمسؤولية الجنائية (الفرع الأول)، وتليها صور الأفعال المسموح بها، أو المستثناة بنص خاص ضمن القواعد البيئية (الفرع الثاني)، كما تستفيد المنشآت الملوثة من الإعفاء في الحالات التي يرخصها القانون (الفرع الثالث).

[1] – المادة 26 من قانون 03– 10 المتعلق بحماية البيئة.

الفرع الأول: ظروف الإعفاء والتخفيف الواردة ضمن القواعد العامة

تتضمن الأحكام العامة لقانون العقوبات صور متنوعة لموانع المسؤولية كحالة القوة القاهرة (أولا)، كما طور القضاء بدوره تطبيقات متنوعة لبعض الظروف التي يمكن اعتبار أنها تؤدي إلى هدم العنصر الشرعي أو المعنوي المتعلق بالجريمة، كما هو عليه الحال في الغلط في القانون والغلط في الوقائع (ثانيا)، وتتضمن القواعد العامة حالات لتخفيف العقوبة (ثالثا).

أولا: حالة الضرورة

يصعب تطبيق الكثير من موانع المسؤولية الجنائية على النشاطات التي ترتكبها المنشآت المصنفة، نتيجة لارتباط أغلب صور موانع المسؤولية الجنائية التقليدية بأعمال شخصية ويستفيد منها الفاعل شخصيا في المخالفات التي يرتكبها، كأن يكون قاصرا أو مجنونا أو في حالة الإكراه أو الضرورة.

وتكمن هذه الصعوبة أيضا في طبيعة الأفعال المنسوبة للشخص المعنوي-منشآت مصنفة- والتي تشكل جرائم بيئية، وكذا في حداثة موضوع تجريم المنشآت الملوثة.

لهذه الأسباب سوف لن يتم التعرض للحالات أو الشروح التي تناولها المشرع أو الفقه أو القضاء حول حالة الضرورة في الجرائم العامة، ولذلك سوف نعمد إلى استقراء مختلف النصوص البيئية والوقوف على حالة الضرورة المعتبرة ضمن النصوص البيئية.

تضمن قانون البيئة نصا صريحا في مجال التلوث البحري ينص على عدم معاقبة من اضطر في حالة وقوع حادث ملاحي إلى إلقاء أو تدفق بررته تدابير اضطر خلالها صاحب السفينة لتفادي خطر جسيم أو عاجل يهدد أمن السفن وحياة البشر أو البيئة[1].

كما تضمن مرسوم المنشآت المصنفة إلزام كل مستغل منشأة مصنفة أن يضع خطة الإنقاذ والوقاية ضد الأخطار التي يمكن أن تسببها المنشأة، وعليه وفي حالة وقوع انفجار أو أي حادث يمكنه المساس بشروط المحيط، فإذا استطاع صاحب المنشأة أن يثبت أنه اتخذ جميع التدابير القانونية المتطلبة في رخصة استغلال المنشآت المصنفة ودراسة الخطر[2]، فإنه يمكن في مثل هذه الحالة الدفع بوجود سبب خارج عن إرادته أو قوة قاهرة لا يمكن ردها كحالة زلزال أو فيضان أو حريق، وفي مثل هذه الحالة لا يكون مطالبا وفقا للنصوص البيئية الخاصة إذا لم

---

[1] – المادة 97 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

[2] – وعلى أن يقدم تقريرا مفصلا عن الحادث، المادة 37 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

تتوقف المنشأة نهائيا إلا بإعادة ترميم ما تلف، وإما إذا أدى الحادث إلى التوقف النهائي فيكون صاحب المنشأة ملزما بتقديم مخطط إزالة تلوث الموقع[1].

ونتيجة للآثار الإيكولوجية الوخيمة التي عرفتها الجزائر بسبب وقوع كوارث طبيعية عديدة كالزلازل والفيضانات والإنزلاقات الأرضية، والتي أدت إلى تصدع مخازن وسيلان مواد ملوثة وخطيرة وتسربها في التربة أو الماء أو الهواء، شدد المشرع الجزائري في تطبيق تدابير احتياطية لمواجهة الآثار السلبية لهذه الكوارث الطبيعية[2].

وتضمن تعديل قانون التهيئة والتعمير ضرورة إدراج المناطق المعرضة للأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية ضمن وثائق التهيئة والتعمير، واشتراط تضمينها أحكام خاصة تنص إما على تحديد البناء وفق شروط خاصة أو منعه، كما تضمن أيضا ضرورة تعريف وتصنيف المناطق المعرضة للزلزال بحسب درجة الخطورة، وإتباع قواعد بناء خاصة في هذه المناطق، وتضمن أيضا تعريف المناطق المعرضة للأخطار التكنولوجية ضمن أدوات التهيئة والتعمير وتحديد نطاقات الحماية[3].

فبمراعاة صاحب المنشأة المصنفة لكل هذه التدابير المفروضة لمواجهة هذه الأخطار الخاصة، يمكن له الدفع بوجود حالة ضرورة في حالة وقوع تلوث ناجم عن كوارث طبيعية.

ثانيا: الغلط المدعي به من قبل المتهم

مبدئيا لم يدرج المشرع الجزائري الغلط في القانون أو الوقائع ضمن حالات الإعفاء من المساءلة الجنائية، إلا أن إقرار الاجتهاد القضائي بالغلط في القانون أو الوقائع يدفعنا إلى البحث عن مدى إمكانية استفادة مرتكب المخالفة البيئية من الإعفاء أو التخفيف من المسؤولية الجنائية، ذلك أن موضوع الجرائم البيئية يتمتع بخصوصية تتعلق بكثرة النصوص القانونية وتداخلها، مما قد يؤدي إلى الغلط في القوانين والنظم البيئية (1)، كما أن كثرة المواد المستخدمة في مختلف

---

[1] – المادة 42 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة. يرسل الملف المتضمن مخطط إزالة تلوث الموقع إلى كل من الوالي المختص إقليميا بالنسبة للمنشآت الخاضعة للترخيص، وإلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للمنشآت الخاضعة للتصريح، وينبغي أن يحدد المخطط ما يلي: – طريقة إفراغ أو إزالة المواد الخطرة وكذا النفايات الموجودة في الموقع، –إزالة تلوث الأرض والمياه الجوفية المحتمل تلوثها، وعند الحاجة كيفية حراسة الموقع.

[2] – من بين هذه التدابير المتخذة إقرار إلزامية التأمين عن الكوارث الطبيعية من خلال القانون 03-16 المؤرخ في 25 أكتوبر 2003 والمتضمن الموافقة على الأمر 03-12 المؤرخ في 26 غشت 2003، والمتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا. ج.ر. عدد: 2003/64.

[3] – المادة 11 من القانون 90-29 المعدل والمتمم بالقانون 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

القطاعات الإنتاجية وكذا التفاعلات التي قد تتم فيما بينها، ومع الظروف الفيزيائية المتواجدة فيها قد يؤدي إلى خطأ مادي وبدوره يؤدي إلى تلوث (2).

1. الغلط في القانون

أقر الدستور الجزائري مبدأ عدم جواز الاعتذار بجهل القانون[1]، وبذلك يحد مبدأ عدم جواز الاعتذار بجهل القانون من أي إثارة للغلط في القانون كسبب معفي من المسؤولية عن أعمال التلوث. وضمن منظور التشديد يعتبر "الغلط في النص الجنائي البيئي عندما ينصب على نص لقانون العقوبات فإنه لا يجعل للجانح البيئي أية ذريعة للإفلات من المتابعة الجزائية"[2].

إلا أن الفقه يعتبر أنه ضمن بعض الفرضيات يمكن قبول الغلط في القانون كسبب معفي للمسؤولية، كحالة تقديم الإدارة معلومات خاطئة[3]، وفي هذا الإطار قبل القضاء بعدم مسؤولية شركة رغم وقوعها في غلط في القانون، بفعل امتثالها الكامل لمفتش العمل[4]، وقياسا على هذا يمكن للمنشآت المصنفة التي تقع في غلط في القانون نتيجة امتثالها لجميع التدابير التي يحددها مدير البيئة أو لجنة المنشآت المصنفة أن تستفيد من الإعفاء من الجرائم البيئية التي ارتكبتها تطبيقا لتدابير مديرية البيئة أو لجنة المنشآت المصنفة.

هذا وإن كان ممكنا أن تستفيد المنشآت المصنفة من الغلط في القانون، فإن الفقه يعتبر أن الموظف لا يستفيد من باب أولى من الخطأ الذي يقع فيه[5]، ومنه لا يمكن أن يثير المنتخب المحلي أو الموظف العام الخطأ في القانون ليتم إعفاءه من مسؤوليته.

كما يمكن إثارة الغلط في القانون في حالة عدم استكمال نشر جزء من التنظيم وحصر الاطلاع على لواحقه على المصالح المعنية فقط[6]، كما يمكن تصور الوقوع في الغلط في القانون في حالات عدم استكمال نشر النصوص التنظيمية الخاصة ببعض الأحكام القانونية، مما يضفي عليها غموضا أو كثرة التأويلات، وهي حالة شائعة في معظم القوانين البيئية الوطنية، إذ

---

[1] – المادة 60 من دستور 1996.

[2] – عبد اللاوي جواد، الحماية الجنائية للبيئة دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير 2005، كلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد. ص.60.

[3] – تتجسد المعلومات الإدارية الخاطئة في إجابة وزارية لسؤال مكتوب أو مناشير أو إجابة الإدارة عن طلب فردي للاستعلام عن مسألة محددة.

[4] - Gaston Stefani & Georges Lavasseur & Bernard bouloc, *Droit pénal général*, 16e édition 1997. DALLOZ. Pp. 337-338.

[5] - Gaston Stefani & Georges Lavasseur & Bernard bouloc, op. Cit. P. 336.

[6] - Dominique Guihal, op. Cit. P. 123.

يلاحظ تأخر وتماطل كبير في إصدار النصوص التنفيذية، مما يضفي على الكثير من النصوص الغموض وكثرة التأويلات.

2. الغلط في الوقائع

تعد إثارة الغلط في المواد أو المعدات أو طرق الإنتاج والمواد المنتجة وآثارها المحتملة على صحة الإنسان والبيئة من الدفوع الأكثر إثارة من قبل المنشآت المصنفة، في حالة حدوث تلوث.

إلا أن إثارة مثل هذه الدفوع للإعفاء أو التخفيف من المسؤولية الجنائية عن التلوث، أصبح وبفعل تطور النظم البيئية غير ملتفتا إليه إلى حد كبير، لأن الأنظمة الخاصة بالمنشآت المصنفة أصبحت تفرض معايير وضوابط مختلفة للتعرف والكشف عن كل الآثار المحتملة للنشاط المزمع القيام به، إذ أن طلب الترخيص للنشاط الملوث يشمل دراسة خاصة للوسط المزمع قيام النشاط الملوث فيه، وطبيعة النشاطات المزاولة وأساليب الصنع والمواد المستخدمة والمنتوجات المصنعة، مما يسمح بتقدير كل المضايقات المحتملة التي تتسبب فيها المنشأة للمحيط وصحة الإنسان، كما يشترط إرفاق طلب استغلال منشأة مصنفة بدراسة تبين الأخطار المحتملة التي يمكن أن تتسبب فيها المنشأة في حالة وقوع حادث، والإجراءات الكفيلة بالتقليل من آثار الحوادث المحتملة، كما يرفق طلب استغلال المنشأة المصنفة بدراسة مدى التأثير في البيئة ودراسة مدى التأثير على التهيئة العمرانية، إضافة إلى اشتراط قانون البيئة تعيين مندوب خاص بالبيئة لكل المنشآت المصنفة.

وأمام جملة هذه التدابير ذات الطابع الوقائي المفروضة على المنشآت المصنفة، سواء ما تعلق منها بطلب رخصة استغلال المنشآت المصنفة، أو التدابير التي تفرضها الإدارة في رخصة الاستغلال أو التدابير اللاحقة التي تفرضها الإدارة من خلال المراقبة الدورية، لا تترك أدنى هامش لقبول ادعاء المنشآت المصنفة بالغلط في مادة معينة أو في طريقة الإنتاج أو وجود غلط في المنتوج.

ولا يمكن أن يقبل الغلط في الوقائع كسبب معفي أو مخفف للمسؤولية الجنائية، إلا ضمن حالة الإعفاء من تطبيق مبدأ الاحتياط أو ما يصطلح عليه بخطر التنمية[1]، لأن هذه الحالة هي

---

[1] – وهو ما تم التعرض إليه ضمن الفرع الثالث من المطلب الثاني من المبحث الرابع في الفصل الثاني والمتضمن للمسؤولية المدنية عن الأضرار الإيكولوجية.

الاستثناء الوحيد المقبول ضمن تطبيق مبدأ عدم الاحتياط، والتي تنتج بسبب عدم إمكانية اكتشاف المنتج (المصنع) الخلل أو الآثار السلبية التي يمكن أن يحدثها هذا المنتــوج، نظــرا للمعــارف العلمية والتقنية المتزامنة مع فترة تسويق أو اعتماد هذا الأسلوب من الإنتاج، وفي هذه الصورة الوحيدة يكون الوقوع في الغلط غير قابل للتفادي، ويندرج هذا الإعفاء ضمن تصور جوهري[1] يتعلق بعدم عرقلة التدابير الاحتياطية المتخذة لنشاط الابتكار والإبداع.

وخلافا للصرامة المعتمدة في تطبيق الغلط في ظروف الإنتاج أو وسائله المعتمدة ضــد المنشآت المصنفة، يعتبر الفقه أن إثارة الغلط في الوقائع بالنسبة للمخالفات البيئية التي يرتكبهــا الأفراد لا يلقى نفس الصرامة، إذ يمكن على وجه الخصوص إثارة الغلط فــي الوقــائع ضــمن المخالفات البيئية العمدية، لأن الغلط فيها يمكن أن يكون معفيا من المسؤولية، أما في المخالفات البيئية المادية وهي الغالبة في القوانين البيئية فإن إثارة الغلط في الوقائع ضمنها لا يؤدي إلا إلى التخفيف من العقوبة[2].

بينما يعتبر اتجاه آخر من الفقه بأن الغلط في القانون أو الوقائع ليس له أي تأثير علــى المسؤولية الجنائية، سواء ما تعلق منها بالمخالفات العمدية أو غير العمدية[3]، هــذا الــرأي وإن كان يهدف إلى عدم إقرار حالة الغلط في القانون أو الوقائع حتى لا يحدث تهرب مــن تطبيــق القانون، إلا أن هناك حالات موضوعية كالتي تم إثارتها أعلاه تستدعي إقرارا قضائيا بالغلط في القانون أو الوقائع.

وإضافة إلى ظروف الإعفاء أو التخفيف الواردة ضمن القواعد العامة، فإن النــصوص البيئية تضمنت أحكام خاصة بإباحة بعض الأفعال التي تشكل تلويث.

الفرع الثاني: الأفعال المباحة بنصوص خاصة

يستثنى من الجرائم الأفعال التي يأمر أو يأذن بها القانون، وتــضمن قــانون العقوبــات حالات متنوعة لإعفاء مرتكبي الأفعال المجرمة في القوانين البيئية الخاصة[4] (أولا)، كما يستند

---

[1] – هذا التصور الجوهري يتعلق بإعفاء المؤسسة من أية مسؤولية مدنية نتيجة للأضرار التي تحدث بسبب الأخطار التي تندرج ضمن حالة خطر التنمية، وبذلك امتد مفهوم الإعفاء إلى الجانب الجزائي في صورة الغلط المادي الذي لا يمكن تفاديه بسبب المعارف العلميــة والتقنية المحدودة التي تزامنت مع نشر هذا المنتوج أو اعتماد أسلوب معين في الإنتاج.

[2] - Dominique Guihal, op. Cit. Pp. 120-123.

[3] - Gaston Stefani & Georges Lavasseur & Bernard bouloc, op. Cit. P. 336.

[4] – المادة 39 من قانون العقوبات والتي تتضمن الأفعال المبررة، والتي من بينها الأفعال التي يأمر أو يأذن بها القانون.

تجريم الأفعال الممنوعة ضمن القرارات الإدارية، -والتي تعد مخالفتها فعلا مجرما- على طبيعة القواعد التي استندت عليها الإدارة في إصدار لهذه القرارات (ثانيا).

أولا: الأفعال المباحة ضمن القواعد البيئية الخاصة

بالرغم من الطابع المجرم لبعض التصرفات، إلا أن المشرع ونظرا لاعتبارات اقتصادية أو اجتماعية أو تقنية، يلجأ إلى التعامل بمرونة مع بعض الجرائم البيئية، كما ينص عليه قانون النفايات في حالة عدم مقدرة المنتج للنفايات و/أو حائزها تفادي إنتاج وتثمين نفاياته، فإنه يلزم بضمان إزالة هذه النفايات على حسابه الخاص بطريقة بيئية عقلانية[1].

كما يلجأ المشرع إلى تحديد فترات استثنائية يتم فيها إجازة بعض التصرفات المجرمة مؤقتا، بغية توفير الظروف الاقتصادية والمالية والتكنولوجية الملائمة للمؤسسات الملوثة للامتثال إلى أحكام الصب الجديدة، من خلال منحها مهلا تشريعية للامتثال لبعض الأحكام، ومنها المهل التي منحها قانون النفايات لحائزي النفايات، والتي حصرها في سنتين (2) من نشر قانون النفايات بالنسبة للبلديات التي يتعدى عدد سكانها 100.000 نسمة من أجل إنشاء مخطط بلدي لتسيير النفايات[2]، وكذا مهلة 5 سنوات لمستغلي المنشآت الموجودة لمعالجة النفايات الخاصة والنفايات المنزلية وما شابهها للالتزام بأحكام قانون النفايات[3]، ومهلة أقصاها ثلاث (3) سنوات بالنسبة لمستغلي المواقع الخاصة بالنفايات الهامدة[4]، ومنح مهلة سنتين (2) لحائزي المخزونات الموجودة للنفايات الخاصة والنفايات الخاصة الخطرة للامتثال للأحكام المتعلقة بها[5].

وفيما يتعلق بحماية النباتات يمكن لوزير الفلاحة في حالة وجود صعوبات في التموين، وبعد استشارة اللجنة الوطنية للبذور والشتائل، أن يرخص لمدة سنة قابلة للتجديد مرة واحدة، بتسويق بذور و/أو شتائل لا تتوفر فيها الشروط التقنية التي تفرضها لجنة البذور[6].

[1] - المادة 08 من قانون 01-19 متعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

[2] - المادة 68 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات.

[3] - المادة69 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات.

[4] - المادة 70 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات.

[5] - المادة71 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات.

[6] - المادة26 من المرسوم التنفيذي 93-284 الخاص بالبذور والشتائل.

ثانيا: الأفعال الناجمة عن مخالفة القرارات التنظيمية

يضمن قانون العقوبات تأمين احترام وتطبيق القرارات التنظيمية المتخذة قانونا، إذا لم تكن الجرائم الواردة فيها معاقب عليها ضمن نصوص خاصة[1]. ونظرا لتنوع القواعد البيئية فقد تلجأ الإدارة في إطار ممارسة سلطاتها التقديرية إلى اتخاذ قرارات تنظيمية بالاستناد إلى هذه النصوص، للحد من بعض الأفعال أو تنظيمها، ويصبح هذا المنع المعبر عنه في القرارات الإدارية ملزما، وتعد مخالفته معاقب عليه طبقا للنص الوارد أعلاه. إلا أن التساؤل الذي يثار في حالة المساءلة الجنائية عن ارتكاب هذه الأفعال، يتعلق بمعرفة ما إذا كان المنع أو الحظر الذي جسدته الإدارة في القرار الإداري يستند إلى قواعد ذات طابع جوازي أو إلزامي.

فإذا تعلق الأمر بقرار إداري يستند إلى نص ذو طابع جوازي، فإن هذا الفعل لا يكون مجرما، لأنه فعل يبيحه القانون؛ وتعد مسألة معرفة الطابع الجوازي أو الإلزامي الذي استندت إليه الإدارة في قرارها مسألة موضوع، يمكن أن يفحصها القاضي الجنائي أو أن تثار مسألة أولية ويعود الفصل فيها للقاضي الإداري.

وبعد الفصل في المسألة الأولية المتعلقة بطبيعة القواعد التي استندت إليها الإدارة في إصدارها للقرار، فإذا اعتبر القاضي الإداري بأن الإدارة استندت إلى أحكام جوازية للمنع فإنه لا يمكن معاقبة المخالف للقرار على فعل أو أفعال يبيحها القانون، وفي الحالة العكسية؛ أي عندما يعتبر القاضي الإداري بأن القرار استند إلى قاعدة ملزمة، فهنا تكون مخالفة القرار مجرمة.

الفرع الثالث: الأثر الإعفائي للترخيص

يعد حصول المنشآت المصنفة على الترخيص أحد الأسباب المعفية من المسؤولية الجنائية، وحتى ينتج الترخيص هذا الأثر يشترط القانون الحصول على الترخيص قبل مباشرة النشاط الملوث (أولا)، ونظرا لخصوصية بعض الحالات الميدانية التي قد يمارس فيها نشاط ملوث قبل الحصول على الترخيص وجب تحديد الزمن الذي يدخل فيه الترخيص حيز التنفيذ بدقة (ثانيا).

كما أن الترخيص الذي يحوزه صاحب المنشأة المصنفة لا يمكن أن يكون مؤبدا، بل تطرأ عليه حالات عديدة قد تؤدي إلى انقضاء صلاحيته (ثالثا).

---

1 – المادة 459 من قانون العقوبات والتي تعاقب كل مخالف للقرارات التي تصدرها السلطات الإدارية، بغرامة من 30 إلى 100 دج، ويجوز أيضا أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر.

أولا: شرط أسبقية الحصول على الترخيص l'antériorité de l'autorisation

يشترط عند ممارسة النشاط أن تكون المنشأة قد باشرت العمل بعد حصولها على الرخصة، إذ يشترط قانون البيئة الحصول على الترخيص قبل مباشرة النشاط، وإلا عد ذلك مخالفة في حد ذاته[1]، إلا أن المشرع الجزائري نص على حالات مؤقتة انتقالية للامتثال لأحكام الرخص[2]، أو نص على تحيين الرخص وفق آجال محددة، بعدها يصبح صاحب الرخصة التي حصل عليها في ظل القانون القديم باطلة ولا أثر لها, بل ويعد ذلك كعدم الحصول على رخصة[3].

وبذلك فإن عدم وجود رخصة استغلال فيما عدا الحالات الاستثنائية يعد مخالفة في حد ذاته[4]، ويعتبر الفقه أن القضاء الجزائي في مثل هذه الحالات لا يأخذ بأي استثناء ولا ينتظر إجابة المحكمة الإدارية[5]، إلا أن الكاتب يعتبر أنه وفقا لممارسة قضائية مستقرة فإن الحصول على الترخيص لاحقا، وقبل صدور الحكم الجنائي يؤدي إلى تعامل مرن مع هذه الحالة[6].

---

1 – المادة 102 من قانون 03-10.

2– المادة 69 من قانون 01-19 المتعلق بالنفايات, تمنح مهلة أقصاها خمس سنوات ابتداء من تاريخ نشر هذا القانون لمستغلي المنشآت الموجودة لمعالجة النفايات الخاصة والنفايات المنزلية وما شابهها للالتزام بأحكام هذا القانون.

والمادة 70 نصت على أنها تمنح مهلة أقصاها ثلاث سنوات ابتداء من تاريخ نشر هذا القانون لمستغلي المواقع الخاصة بالنفايات الهامدة للالتزام بأحكام هذا القانون.

والمادة 71 نصت على أنها تمنح مهلة أقصاها سنتان ابتداء من تاريخ نشر هذا القانون حائزي المخزونات الموجودة للنفايات الخاصة والنفايات الخاصة الخطرة للالتزام بأحكام هذا القانون.

3 – المادة 182 من قانون 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 يتعلق بالمياه ج.ر عدد 2005/60.

يتم تحيين الرخص وعقود الامتياز وكل وثيقة أخرى سلمت بموجب القانون 83-17 في أجل لا يتجاوز أربعة وعشرون شهرا.

يجب أن تكون المنشآت وهياكل استعمال الموارد المائية المنجزة والمستغلة دون ترخيص إداري عند تاريخ نشر هذا القانون في أجل سنة, موضوع تصريح من أجل تسويتها ضمن الشروط المحددة في هذا القانون.

وفي حالة عدم الامتثال تطبق العقوبات المنصوص عليها في المادتين 174- 175 من هذا القانون مع منع استعمال المورد.

4 – المادة 102 من قانون 03-10 السابق.

5 – Dominique Guihal, op. Cit. P. 60.

من بين الأمثلة التي يستند إليها هو موقف القضاء الفرنسي الذي اعتبر أنه أمام غياب ترخيص، اعتبر القضاء بوجود احتمالين: اللامشروعية المفترضة بقرار الرفض, وإمكانية الحصول على الرخصة، إلا أن غيابها لا يمكن أن يحل محل الرخصة المتطلبة، وبذلك لا تنزع عن الأنشطة الممارسة بدون ترخيص صفة الطابع العقابي.

6 – crim. 30 mai 1991. Droit penal.93 comment. N°22 par J.H robert: Cit. par dominique Guihal, op. Cit. P. 60.

وإذا كانت الجريمة البيئية المرتكبة وبحسب طبيعتها متتالية مثل استغلال منشأة مصنفة، فإن النشاط الذي تم قبل الحصول على الترخيص يعاقب عليه ما دامت الدعوى لم تتقادم بـثلاث سنوات من يوم الحصول على الترخيص، وأما الأفعال اللاحقة للترخيص فلا يعاقب عليها[1].

ثانيا: دخول رخصة استغلال المنشآت المصنفة حيز التنفيذ

يبدأ سريان مفعول رخصة استغلال المنشأة المصنفة من يوم إصدارها من قبل الإدارة (1)، إلا أن الممارسة الإدارية أثبتت وجود حالات تماطل وتأخر الإدارة عن منح الترخيص في مواعيده القانونية، لذلك استوجب الأمر البحث في مفهوم الترخيص الضمني الذي أرساه القانون و القضاء الإداري نتيجة لتعسف الإدارة (2).

1. الأثر الفوري لإصدار قرار الترخيص لاستغلال المنشآت المصنفة

مبدئيا ينتج ترخيص استغلال المنشآت المصنفة أثره الإعفائي من المسؤولية في حالة احترام التدابير المتضمنة فيه من يوم إصداره من قبل الإدارة المختصة، إلا أنه ونظرا لتراخي أو تماطل أو عدم اكتمال دراسة الملف قد تتجاوز الإدارة الوقت القانوني المحدد لإصدار الرخصة.

ذلك أنه إذا تعلق الأمر بمنشأة لم ترد ضمن قائمة المنشآت المصنفة، تقوم السلطة التي تم إيداع الملف لديها بإشعار صاحب الطلب خلال خمسة عشر(15) يوما، التي تلي إيداع الملف[2]، والذي يحدد من تاريخ تسلم وصل إيداع المصرح[3]، وتخضع هذه المنشأة إلى تصريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي[4].

وبما أنه لم يرد نص خاص بتحديد مدة التصريح فإنه يمكن قياسها مع مدة تقديم التراخيص التي يقدمها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهي مدة شهر من تاريخ إيداع الملف[5]، وبذلك تكون المدة القانونية القصوى التي ينبغي أن يحصل فيها طالب استغلال منشأة غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة هي مدة 45 يوما، أي أنه يفترض أن التصريح الذي يصدره رئيس البلدية كأقصى مدة قانونية ينتج أثره بعد مرور خمسة وأربعين يوما كاملا من تاريخ إيداع

[1]– Ibid. pp: 60.61.

[2] – المادة 08 من المرسوم التنفيذي 98–339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى، وتخضع هذه المنشأة الخاضعة للتصريح إلى أحكام الفصل الثالث من هذا المرسوم من المادة 21–23.

[3] – المادة 4/22 من المرسوم التنفيذي 98–339 الملغى.

[4] – المادة 2/19 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة.

[5] – المادة 1/16 من المرسوم التنفيذي 98–339 الملغى.

الملف، وبذلك لا يمكن مساءلته جنائيا عن الأنشطة التي زاولها بعد هذا التاريخ, كما أنه لا يمكن مساءلته جنائيا على ممارسته للنشاط بدون ترخيص، بسبب تراخي الإدارة أو تماطلها، لأن المدة القانونية المفترضة لاستغلال هذا النشاط هي خمسة وأربعون(45) يوما.

أما بخصوص دخول رخصة استغلال المنشآت من الصنف الثالث، والتي يشترط فيها إجراء تحقيق عمومي والذي لا يتجاوز 45 يوما كأدنى حد[1]، فإن المدة القانونية القصوى المتطلبة لمنح الترخيص هي مدة أربعة (4) أشهر[2]. أما بالنسبة للمدة القانونية القصوى في إصدارتراخيص المنشآت المصنفة من الصنف الثاني هي ستة (6) أشهر[3].

لم يرد ضمن المرسوم الجديد 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة، تفصيل دقيق للآجال المتطلبة في جميع إجراءات طلب رخصة استغلال المنشأة المصنفة، وعلى عكس المرسوم القديم سوى المرسوم الجديد بين آجال الحصول على مختلف أصناف الرخص وحددها بستة (06) أشهر كأقصى مدة. إذ يمنح مقرر الموافقة المسبقة لإنشاء المنشأة المصنفة بعد دراسة الملف في أجل لا يتعدى ثلاثة (03) أشهر ابتداء من تاريخ إيداع الطلب، وتسلم رخصة استغلال المؤسسة المصنفة حسب الشروط المتطلبة في أجل لا يتعدى ثلاثة أشهر إبتداء من تاريخ تقديم الطلب عند نهاية الأشغال[4].

وبمرور هذه الآجال القانونية المتعلقة بمنح الترخيص يطرح تساؤل حول مدى وجود ترخيص ضمني من عدمه.

---

[1] - المادة 1/9 من المرسوم التنفيذي 98-339 الملغى.

[2] - نحصل عليها من خلال احتساب مجموع الآجال القانونية المتعلقة بمراحل رخصة استغلال المنشآت المصنفة وهي: ثمانية(8) أيام لإعلام الجمهور قبل بدء التحقيق. (المادة 11 من المرسوم التنفيذي 98-339 الملغى). ويضاف أجل ستون(60) يوما وإلا فصل الأمر دونها.(المادة 12 من المرسوم التنفيذي 98-339 الملغى). وتضاف إليها مدة ثمانية أيام, بعد أن يبلغ فيها المندوب صاحب الطلب, ويطلب منه تقديم مذكرة خلال اثنتين وعشرين(22) يوما، ويرسل المحقق استنتاجاته المعللة خلال ثمانية(08) أيام إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي ابتداء من تاريخ إجابة صاحب الطلب أو من انتهاء المدة المحددة لتقديم الإجابة. المادة-13 من المرسوم التنفيذي 98-339 السابق., وتقدم المجالس الشعبية المعنية آرائها المعللة خلال 15 يوما الموالية لإغلاق سجل التحقيق على الأكثر.(المادة 14من المرسوم التنفيذي 98-339 الملغى). ويبلغ المعني بالموافقة أو الرفض المعلل عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال مدة شهر واحد. (المادة 16 من المرسوم التنفيذي 98-339 الملغى). وعند احتساب مجموع أقصى هذه المهل القانونية سنجد أن الترخيص يفترض أن يمنح خلال مدة أربعة(4) أشهر.

[3] - والذي قد يصل إلى أقصى المدة القانونية للتحقيق العلني وهي ثلاثة أشهر, إضافة 45 يوما تمنح للوالي المادة 2/16 من الرسوم التنفيذي 98-339 الملغى, كما تحتسب أقصى المدة بالنسبة لمنح الترخيص للمنشآت من الصنف الأول باحتساب أقصى مدة التحقيق العلني التي يقوم بها الوالي, وهي ثلاثة أشهر كما في سابقاتها، وإضافة مدة 90 يوما المادة 3/16 من المرسوم التنفيذي 98-339 الملغى، وبذلك تحصل على أقصى المدة القانونية بستة(6)أشهر.

[4] - المادة 06 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

2. التصريح أو الترخيص الضمني

تفتح حالة سكوت الإدارة أو عدم اكتراثها بالإجابة عن إصدار القرار أو عدمه بعد مرور الآجال القانونية، الانتقال من الترخيص أو التصريح الصريح إلى الترخيص الضمني كما هو معمول به في قانون الجمعيات[1]، أم أن سكوت الإدارة بعد مرور الآجال القانونية هو رفض كما هو مقرر في قانون الإجراءات المدنية للطعن في القرارات الضمنية[2].

وإضافة إلى هذا الغموض الذي يثيره عدم احترام الآجال القانونية لإصدار الترخيص فإنه بالمقابل من ذلك هناك حالات خاصة، فزيادة على كونها لا توضح فيها آجال قانونية محددة، يشترط فيها ترخيص خاص، بالإضافة إلى الترخيص العام المطبق على المنشآت المصنفة، كحالة اشتراط الاعتماد الصحي للمنشآت المصنفة التي حصلت على رخصة استغلال، والتي لا يمكنها مباشرة الاستغلال إلا بعد حصولها على هذا الاعتماد من السلطة البيطرية[3]. ولا تمنح السلطة البيطرية هذا الاعتماد الصحي إلا بعد زيارة المنشأة المعنية، ومعاينة تجهيزاتها، ومراعاة مدى مطابقة شروط الإنتاج أو النقل مع الشروط التي يفرضها هذا المرسوم.

ومثل هذا الاعتماد الذي لا يحكمه أي أجل قانوني لصدوره، يثير من الناحية العملية صعوبة احتساب الآجال الخاصة بالحصول على الترخيص القطاعي والذي يحد أو يحل محل الترخيص العام[4] المطبق على كل المنشآت وفقا لأحكام المنشآت المصنفة. وبذلك يعد مباشرة المنشأة الاستغلال بدون اعتماد صحي مخالفة معاقب عليها وفق الجزاءات المقررة لممارسة نشاط بدون ترخيص.

كما تتضمن أحكام قانون نشاطات الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية، النص على مجموعة من الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة البيطرية ومن بينها تسليم وإلغاء الشهادات أو

---

[1] – يعد سكوت الإدارة بعد مرور الآجال القانونية وحسب الحالة إما ترخيصا ضمنيا، كما هو معمول به في قانون الجمعيات المادتين 7و 8 والتي يعتبر فيهما بأن سكوت الإدارة مدة ستين (60) يوما من تاريخ إيداع الملف، وعدم طعنها في مشروعية التأسيس خلال هذه المهلة القانونية، بمثابة تأسيس ضمني بقبول إنشاء الجمعية، إلا أن هناك حالات أخرى يعد فيها سكوت الإدارة لمدة قانونية محددة رفضا ويمكن أن يستوجب الطعن فيه باعتباره قرار رفض.

[2] – كما هو عليه في المادة 279 من قانون الإجراءات المدنية التي تنص على أن سكوت السلطة الإدارية مدة تزيد عن ثلاثة أشهر، عن الرد عن طلب الطعن التدرجي أو الإداري، يعد بمثابة رفض له، وإذا كانت السلطة الإدارية هيئة تداولية، فلا يبدأ ميعاد الثلاثة أشهر في السريان، إلا من تاريخ قفل أول دورة قانونية تلي إيداع الطلب.

[3] – المادة 10 من المرسوم التنفيذي 04-82 المؤرخ في 18 مارس 2004، ج.ر. عدد: 17 / 2004. الذي يحدد شروط وكيفيات منح الاعتماد الصحي للمنشآت المصنفة التي يرتبط نشاطها بالحيوانات والمنتوجات الحيوانية ذات المصدر الحيواني وكذا نقلها.

[4] – المادة 04 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

الرخص[1]، إلا أن هذا القانون لم يتضمن أحكاما خاصة لمعاقبة من لا يحوز هــذا التــرخيص الخاص، ويحيل هذا القانون[2] على قانون العقوبات لتطبيق الجزاءات المناسبة الواردة في المادة 416 منه[3].

وبخصوص الحالات التي حددت فيها آجال قانونية للحصول علــى رخــصة اســتغلال المنشآت المصنفة، فقد أقر القضاء الجزائي الفرنسي بأن استيفاء هذه الآجال القانونية وعــدم رد الإدارة، لا يعادل الحصول على ترخيص ضمني بالقبول إلا في حالــة تقــديم المنــشأة لطلــب الترخيص إلى السلطات المختصة[4]، وبملف كامل؛ وإذا كانت هناك وثائق ناقصة فــإن بدايــة احتساب المدة القانونية يبدأ من جديد من يوم تسلم الإدارة لهذه الوثائق الناقــصة[5]، وأن يثبــت صاحب الطلب بأن طلبه استوفى جميع الأشكال والآجال المتطلبة قانونا[6].

وأقر القضاء الفرنسي بأنه لا يمكن أن يتبلور الاعتراف بالترخيص الضمني، إذا كــان ملف طلب الترخيص يحتوي على أخطاء فادحة[7]، وأقر مجلس الدولة الفرنسي بأنــه لا يمكــن الاعتراف باعتماد ترخيص ضمني، في حالة قيام الإدارة برفض الترخيص قبل انتهاء الآجــال القانونية وحتى وإن لم تقم الإدارة بتبليغ قرار الرفض[8].

وبالاستناد إلى هذه الاجتهادات القضائية يمكن اعتبار أنه في حالة تقديم طلب للجهــات الإدارية المختصة، ومستوف لجميع الوثائق المتطلبة قانونا، وضمن الأشكال والآجال القانونيــة المتطلبة، ولا يحتوي على معلومات خاطئة أو مزيفة أو ناقصة، ولم تصدر بشأنه الإدارة رفضا قبل انقضاء الآجال المتطلبة لتشكل القبول الضمني لمنح الترخيص بالنسبة لكــل صــنف مــن أصناف المنشآت المصنفة، فإنه يمكن للقضاء الوطني أن يقر بتشكل اعتراف ضــمني قــانوني بالترخيص، وبذلك يشكل سندا لممارسة مشروعة للمنشأة المصنفة.

---

[1] – المادة 9/ 10 من قانون88–08 المتعلق بنشاطات الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية.

[2] المادة 92 من قانون88–08 السابق.

[3] – تعاقب المادة 416 كل من أوجد أو نشر عمدا أمراضا معدية في الحيوانات المنزلية أو الطيور في أقفاصها أو النحل أو دود القــز أو حيوانات الصيد أو الأسمال في البحيرات والأنهار يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة مــن 500 إلــى 30.000 دج ويعاقب على الشروع في الجريمة التامة.

[4] - Crim.10.NOV.1981, RDI, Dominique Guihal, op. Cit, p.61.

[5] - Crim. 20. Juill. 1993. bull. n° 248, p.228 *en matière de publicité lumineuse*, Dominique Guihal, op. Cit. p. 61.

[6] - Crim. 29 Mai 1974, bull. n° 2, p.520 *en matière de défrichement*, Dominique Guihal, op. Cit. p. 63.

[7] - Crim. 1 er Juill. 1976. "droit et ville" 77.1.345. Dominique Guihal, op. Cit. p.62.

[8] - C.E, 9 Mars 1990, SCI du domaine de la limite; Dr. Adm. 90, n° 212. Dominique Guihal, op. Cit. p. 62.

ورغم هذا الأثر المعفي للترخيص الضمني، إلا أنه تظل تلازمه مشكلة رئيسية تتعلق بكيفية إتمام إجراء الإشهار القانوني[1] المتطلب لإعلام الغير وإعطائهم حق الاعتراض والطعن في هذا الترخيص. وقد اعتمد القضاء الفرنسي حلا لمسألة الإشهار، من خلال مطالبة الإدارة وصاحب الرخصة الضمنية بإشهار نسخة من طلب الرخصة مؤشرا عليه من قبل الإدارة[2].

ونظرا لكون الترخيص الصريح أو الضمني لا يصدر على التأبيد، فإنه ينبغي بيان مختلف صور انقضاء صلاحية ترخيص استغلال المنشآت المصنفة.

ثالثا: انقضاء صلاحية الترخيص

يستمر الأثر المعفي للترخيص من المسؤولية الجزائية طيلة بقاء الترخيص ساري المفعول، وينقض هذا الأثر المعفي مع انتهاء صلاحية الترخيص، لأنها لا تسلم على وجه التأبيد، إذ يمكن أن تطرأ عليها عوارض تؤدي إلى انقضائها، سواء من خلال صدور نص قانوني جديد (1)، أو من خلال لجوء الإدارة إلى سحب الترخيص في حالة عدم احترام المنشأة للشروط والتدابير القانونية المتطلبة (2)، أو من خلال تعرض القضاء إلى إلغائها في حالة طعن الغير في مشروعية الحصول عليها أو مخالفة المنشأة للتدابير القانونية المتعلقة بحماية البيئة (3).

1. صدور نص جديد يلغي الترخيص القديم أو ينص على تجديده

تتمتع الإدارة بصلاحية إصدار التراخيص بموجب النصوص القانونية السارية المفعول، ولا تدخل هذه التراخيص حيز التنفيذ، ولا تنتج أثرها المعفي إلا بموجب هذه القوانين، وبنفس الكيفية يتوقف أثر هذه التراخيص بصدور نص قانوني جديد يلغي الترخيص القديم، أو يشترط تحيين الترخيص القديم.

ويعد هذا التجديد أو التحديث في القواعد البيئية ملازما لطبيعة موضوع حماية البيئة، الذي يتطور بفعل التقدم العلمي والتقني في مجال المحافظة على البيئة. كما تعد رخصة استغلال المنشآت المصنفة من بين الآليات القانونية الفعالة التي تقوم من خلالها الإدارة بتجسيد مضمون القواعد التقنية الجديدة لحماية البيئة ومراقبتها.

---

[1] – المتعلق بدراسة مدى التأثير والتحقيق العمومي المادة 21 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة، والجدير بالملاحظة أ التعديل الجديد للمرسوم التنفيذي المتعلق بالمنشآت المصنفة 06-198 لم يتناول كسابقه إشهار رخصة الاستغلال، كما ورد في المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى، وهذا يعد تخل وتنصل جسيم من مبدأ الحق في الإعلام الذي كرسه قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة، وإضعاف للرقابة الشعبية وحق المشاركة للجمعيات والأفراد.

[2] - C.E. 5 Juin 1991, "Dame Cachet", Dominique Guihal, op. Cit. p.63.

وقد تضمن قانون البيئة ومختلف القوانين البيئية الفرعية أحكاما خاصة للحصول على رخصة استغلال المنشآت المصنفة وتجديدها أو إلغائها، كالحكم الذي تضمنه تعديل قانون المياه، والذي تضمن ضرورة تحيين الرخص وعقود الامتياز، وكل وثيقة سلمت بموجب قانون المياه 83-17، وذلك خلال أجل لا يتعدى أربعة وعشرون (24) شهرا، كما فرض على المنشآت وهياكل استغلال الموارد المائية المنجزة والمستغلة والتي لم يشترط فيها القانون القديم الحصول على ترخيص إداري إلى غاية نشر القانون الجديد، أن تقدم تصريحا لتسوية وضعيتها ضمن الشروط المحددة في تعديل قانون المياه الجديد[1].

ففي مثل هذه الحالات التي نص عليها تعديل قانون المياه تصبح تراخيص الاستغلال التي تم الحصول عليها وفقا لقانون 83-17 عديمة الأثر بعد انقضاء مهلة أربعة وعشرين (24) شهرا، وبذلك تفقد هذه التراخيص الممنوحة في ظل القانون الملغى أثرها المعفي من المسؤولية الجزائية، كما يعد من ناحية أخرى الاستمرار في ممارسة الأنشطة التي كانت تتم بدون ترخيص في ظل القانون القديم بعد مرور الأجل المحدد أعلاه، مخالفة معاقبا عليها لعدم الحصول على رخصة استغلال في ظل القانون الجديد.

وضمن حالات أخرى تضمنتها النصوص البيئية الجديدة، لم تتضمن الأحكام الجديدة إلغاء تاما للتراخيص السابقة الممنوحة في ظل النص الملغى، كما هو عليه الأمر في تعديل مرسوم المنشآت المصنفة، والذي نص على ضرورة امتثال المنشآت الموجودة لأحكام هذا المرسوم في الآجال المحددة لها في القرارات التي تخصها[2]، ويعادل عدم امتثال المنشآت القائمة أثناء صدور هذا النص للقرارات التي تخصها وفي الآجال المحددة، عدم حصول المنشأة على رخصة استغلال، وبذلك فإنها لا تكون في منأى عن المساءلة الجنائية، ولا يمكنها الدفع بحصولها على رخصة استغلال المنشآت المصنفة.

وضمن صور أخرى يشترط المرسوم المنظم للمنشآت المصنفة تجديد رخصة الاستغلال، وينص على أنه يجب تجديد طلب الرخصة أو التصريح، في حالة عدم الشروع في العمل أو الاستغلال بعد مرور سنتين (2) من الحصول على الترخيص، أو في حالة تبديل أو تحويل في مكان الاستغلال وطبيعة التجهيزات، أو في حالة توسيع يؤدي إلى تغيير معتبر للإجراءات المسجلة في طلب الترخيص، مثل تغيير أسلوب الإنتاج أو تحويل المنشأة إلى مكان

---

[1] – المادة 182 من قانون 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 والمتعلق بالمياه. ج.ر. عدد: 2005/60.

[2] – المادة 34 من المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى. لم يرد نص خاص مثل هذا في المرسوم التنفيذي 06-198 الجديد.

آخر، أو في حالة تعرض المنشأة إلى حريق أو انفجار أو أي حادث آخر مثل زلزال أو فيضان أو انزلاق أرضي، لم تعد فيه المنشأة صالحة للعمل[1].

وبعد صدور مرسوم 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة الجديد وإضافته لدراسة الخطر، أصبحت المنشآت القائمة ملزمة بانجاز دراسة الخطر في أجل لا يتعدى سنتين (02) من تاريخ صدور هذا المرسوم[2].

كما ألزم المرسوم الجديد المنشآت الموجودة التي لم تحصل على رخصة استغلال أو التي تستجيب رخصة استغلالها للفئات المحددة في هذا المرسوم أن تقوم بإنجاز بمراجعة بيئية في أجل لا يتعدى سنتين (02) ابتداء من صدور هذا المرسوم[3].

وفي جميع الحالات المذكورة أعلاه يعادل عدم تجديد الرخصة، انقضاء أثرها وتصبح الرخصة القديمة كأنها غير موجودة، وبذلك لا تصلح الرخصة القديمة في مثل هذه الحالات للادعاء بها أمام القضاء كسبب معفي من المسؤولية الجزائية.

وإضافة إلى انقضاء الترخيص بفعل صدور أحكام جديدة، فقد تلجأ الإدارة إلى سحبها عند عدم احترام التدابير القانونية المفروضة في الترخيص.

2. سحب الإدارة للترخيص أو تعليقه

تمنح الإدارة ترخيص استغلال المنشآت المصنفة تحت شرط الامتثال واحترام الشروط والتدابير القانونية المتعلقة بحماية البيئة، وإذا لاحظت خرقا لهذه الشروط والتدابير يمكن لها حسب الحالة، إما تعليقها من خلال اللجوء إلى الوقف المؤقت للمنشأة إلى غاية العودة للامتثال من جديد للشروط القانونية[4]، ففي مثل هذه الحالة يتم تعليق الأثر المعفي للترخيص من المسؤولية الجنائية طيلة المهلة التي تحددها الإدارة، وتستعيد الرخصة أثرها المعفي في حالة

---

1 - المواد 41-43 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

2 - المادة 47 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

3 - المادة 44 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة. تحدد المراجعة البيئية مختلف مصادر التلوث والأضرار الناجمة عن المؤسسة المصنفة وتقترح كل التدابير والإجراءات والحكام التي تهدف إلى الوقاية من التلوث والأضرار وتخفيفها و/أو إزالتها.المادة 45 من المرسوم التنفيذي 06-198 السابق.

4 - المادة 25 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة، والمادة23 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

امتثال المنشأة للشروط المتطلبة وفي الآجال المحددة لها، وفي حالة عدم امتثالها خلال هذه المهلة تصبح المنشأة في حالة مخالفة معاقب عليها[1].

وإذا تماطلت المنشأة في الامتثال للمقتضيات التقنية التي تفرضها الإدارة، فقد تلجأ الإدارة إلى الغلق النهائي[2]، وبهذا يفقد الترخيص أثره الإعفائي وينقضي بصورة نهائية.

إلا أنه يمكن لصاحب المنشأة الذي يعتبر بأن هناك تعسفا في التوقيف المؤقت أو سحب الرخصة نهائيا أن ينازع الإدارة أمام القضاء الإداري، لأن الإدارة لا يمكنها سحب أو إلغاء الرخص المشروعة، وفي مثل هذه الحالات وإذا حصل صاحب المنشأة على إلغاء قرار السحب أو الإلغاء، فإن الترخيص في هذه الحالة لا يفقد أثره الإعفائي، وينصرف بأثر رجعي إلى النشاطات التي زاولتها المنشأة خلال فترة الإلغاء.

ويسري أثر السحب أو إلغاء الرخصة من يوم تبليغه، ومنه فإن الأثر المسقط للإعفاء يمس فقط المخالفات التي تمت بعد هذا التاريخ، ما لم يتم إلغاء قرارات من قبل القضاء الإداري.

3. إلغاء الترخيص من قبل القاضي الإداري

يهدف الإجراء الشكلي والجوهري المتعلق بنشر المعلومات والبيانات الخاصة بالمنشأة المصنفة التي يعتزم إنشاءها في مقر البلدية وفي محيط المنشأة وفي جريدة يومية[3]، إلى إعلام الغير وتخويل من لهم مصلحة من جمعيات وأفراد ممارسة الحق في منازعة الترخيص الذي منحته الإدارة للمنشأة أمام القضاء الإداري، لطلب إلغائه، إذا لاحظوا أن الإدارة لم تحترم الشروط والتدابير القانونية في منح الترخيص.

وبناء على ما يتوصل إليه القاضي الإداري من خلال فحص مدى احترام الإدارة للمقتضيات التقنية التي يفرضها القانون لمثل هذه النشاطات، نكون إزاء صورتين؛ إما أن يرفض طلب الإلغاء بسبب عدم جديته، أو أنه يقبل الطعن ويتعرض القاضي الإداري لقرار الترخيص بالإلغاء.

---

[1] – المادة 104 من قانون 03–10 والتي تعاقب كل من واصل استغلال منشأة مصنفة ودون الامتثال لقرار الإعذار باحترام المقتضيات التقنية التي تحددها الإدارة للمخالف وضمن الآجال المحددة له أيضا، بعقوبة الحبس لمدة ستة (6) أشهر وبغرامة قدرها خمسمائة ألف (500.000 دج).

[2] – المادة 29 من المرسوم التنفيذي 98–339 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

[3] – المادة 5/9 من المرسوم التنفيذي 98–339 المتعلق بالمنشآت المصنفة الملغى. لم يوضح المرسوم الجديد 06–198 منشآت إجراءات الإشهار.

ففي الحالة الأولى التي يرفض فيها طلب الإلغاء، يظل الترخيص ساري المفعول، أما في الحالة الثانية؛ أي في حالة إلغاء الترخيص، فتفقد المنشأة مشروعية مواصلة نشاطها، ومنه يفقد قرار الترخيص أثره الإعفائي من المسؤولية الجنائية.

ويميز القضاء الفرنسي في إلغاء التراخيص بين قرارات الترخيص التي حصلت عليها المنشأة بدون غش، إذ تظل النشاطات التي باشرتها المنشأة قبل الإلغاء مشروعة[1]، وبين التراخيص التي تم الحصول عليها بالغش أو التزوير أو الرشوة، والتي اعتبر فيها القضاء الفرنسي أن "القرار المتحصل عليه بطرق غير قانونية يعادل عدم وجوده"[2]، ويتعرض صاحب المنشأة إلى عقوبتين؛ عقوبة الغش في الحصول على الترخيص، وعقوبة ممارسة نشاط بدون ترخيص.

عرفت المسؤولية الجنائية في التشريع الجزائري تطورا كبيرا إذ انتقلت من مجرد مساءلة الشخص الطبيعي إلى المساءلة الشخصية لممثلي الشخص المعنوي، وتبعتها المساءلة الجنائية للشخص المعنوي.

تطورت المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي في مجالات متعددة منها المجالات الاقتصادية والمالية والسياسية والمدنية، إلا أننا سنركز على المساءلة الجنائية للمنشآت المصنفة عن الجرائم البيئية.

تبين من خلال ما تقدم أنه لمسنا تطور ملحوظ على مستوى التشريعات المنظمة للمسائلة الجنائية عن الجرائم البيئية، إذ شمل مساءلة المنتخب المحلي عم عدم اتخاذ التدابير الخاصة بحماية البيئة، وبعد التعديل الأخير لقانون العقوبات شملت المساءلة الجنائية الأشخاص المعنوية الخاصة وممثليها. إلا أنه ورغم ذلك لا يزال إسهام القانون الجنائي في الحد من الجرائم البيئية هامشيا، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل أسباب عدم فعالية القانون الجنائي في مجال مكافحة التلوث والتدهور البيئي.

---

[1] -Crim.15. Fev.1995. Dr. pénal 95. N° 236 *en matière de permis de construire*, Dominique Guihal, op. Cit. p.63.

[2] - Cass.Crim.4. Nov.1998 Jaquemart: Dr. Pénal 1999, comm. N° 45 par J.H.Rober. Dominique Guihal, op. Cit. p.64.

المبحث الرابع: أسباب عدم فعالية القانون الجنائي في إطار النظام الإيكولوجي

يرتبط التجريم عموما بالأفعال التي يرفضها المجتمع، ولا يمكن للقواعد الجنائية أن تؤمن تحقيق فعالية كاملة لمنع هذه الأفعال، إذا لم يحض جميع أفراد المجتمع على فرض احترام هذه القواعد، ويرتبط هذا الواقع بدرجة استهجان المجتمع للفعل (المطلب الأول)، وما يقوض أيضا من فعالية القانون الجنائي للبيئة هو إعطاء الإدارة سلطة تقديرية مبهمة في الاتفاق مع الملوث أو متابعته (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ضعف الاستهجان الاجتماعي للفعل الملوث

يهدف قانون العقوبات من خلال السياسية العقابية المنتهجة إلى التعبير ما يستهجنه ويرفظه المجتمع من تصرفات وأفعال تمس بذات الإنسان أو بماله أو بكرامته أو بعرضه أو ما يمس بصفة عامة بالسكينة العامة والأمن العام[1].

ونظرا لوجود ارتباط قوي بين درجة استهجان المجتمع للفعل المجرم، وانطباق القانون فإن فعالية القواعد الجنائية البيئية تتوقف؛ بالإضافة إلى وجود صرامة وحزم ضبطي في تطبيقها، على أسباب اجتماعية قبل أن تكون قانونية، لأن الطابع الردعي للقواعد الجنائية يتماشى مع درجة الاستهجان والرفض والاستنكار الاجتماعي لفعل ما[2]، فكلما كانت درجة الرفض الاجتماعي لفعل أو سلوك ما كبيرة وتمثل سخطا واستنكارا شديدا من قبل أفراد المجتمع، كلما كانت استجابة المشرع قوية ورادعة لهذه الأفعال مخافة حدوث فوضى واضطرابات، وعكس ذلك كلما كان الفعل مقبولا ومألوفا كلما كان الردع هزيلا أومنعدما، ولوحرصت السلطات الضبطية على تطبيقها.

هذا الأساس الاجتماعي لتحديد فعالية النظام العقابي يدفعنا إلى محاولة تطبيقه على السياسة العقابية البيئية في الجزائر، لننطلق أولا من طبيعة التصرفات أو الأعمال الضارة بالبيئة، لنجد طائفتين: الطائفة الأولى تشمل النشاطات الصناعية والزراعية والخدماتية والتعمير.... وهي التي تساهم بالقسط الأوفر في التدهور البيئي لمختلف الأوساط بصفة دورية ومتجددة, أما الطائفة الثانية فتشمل جملة السلوكات والتصرفات الفردية الواعية واللاواعية الضارة بالبيئة والتي يقوم بها كل فرد –المستهلك-، والتي تتسم بالديمومة والإستمرار، ولا تقل آثارها الضارة عن الأولى.

فإذا حاولنا بيان درجة استهجان السلطات العامة والمجتمع، للنشاطات الملوثة المستمرة والخطيرة التي تندرج ضمن الطائفة الأولى نجد أنها تعد نشاطات مشروعة ومرغوب فيها وتتمتع بطابع استراتيجي وهام في تحقيق التنمية الشاملة، كما أنها تعد من بين الأولويات الأساسية والمحورية لجميع السياسات الوطنية. فهذه الأهمية التي يكتسيها النشاط التنموي، أدت خلال مرحلة السبعينيات والثمانينيات إلى تبلور قناعة سياسية تقضي بأن القواعد البيئية التي

[1]-Jérôme fromageau & Philipe guttinger, *Droit de l'environnement*, EYROLLES. 1993, p. 207.
[2]-Martine Remond-Gouilloud, *Du droit de détruire*, PUF 1989, p.269.

ظهرت على المستوى الدولي ما هي إلا مناورة إمبريالية لضرب الحق المشروع لــدول العــالم الثالث في تحقيق التنمية[1].

هذه القناعة السياسية التنموية المناوئة للبيئة أدت إلى تأخير شديد في إيجاد مصالح إدارية ومحلية تشرف على البيئة، وتأخير وبطء شديد في إصدار القوانين، إذ لم يصدر قانون البيئة إلا سنة 1983 والمرسوم المنظم للمنشآت المصنفة إلا سنة 1988، كما وجد تراخ شديد في إصدار الكثير من النصوص التنظيمية، كما لم يصدر النص المنظم للمــسؤولية الجنائيــة للأشــخاص المعنوية والذي يشمل المنشآت المصنفة إلا سنة 2004[2].

هذه الرغبة في تعطيل البعد المؤسسي والتنظيمي للبيئة, كان الهدف منه هو تهمــيش أو إقصاء أي رقابة جزائية، وإفراغ السياسة الردعية من معناها. وما ضاعف من تأثير هذا التوجه السياسي في تعطيل السياسة العقابية، هو غياب مطالبة اجتماعية نشطة ومنظمة بتطبيق العقوبات سواء أمام القضاء المدني أو الإداري أو الجزائي، مما يفسر فقرالقضاء الجزائي الــوطني فــي المواد البيئية –ما عدا بعض القطاعات التقليدية كالغابات–؛ بسبب تهميش وإقــصاء الحركــات الاجتماعية[3]، وبعد التغيير السياسي والتعديل القانوني عرفت الحركة الاحتجاجيــة والمطلبيــة انتعاشا ملحوظا[4].

وتبعا لذلك تراكمت تبعات الموقف السياسي السلبي من موضوع حماية البيئة، مع غياب وتأخر تشريعي ومؤسسي وتخاذل مدني في المطالبة بالكف عن الانتهاكات البيئيــة، وأدى هــذا الوضع إلى آثار وخيمة على البيئة، الأمر الذي أيقظ حس السلطات العامة، ودفعها وبحماس كبير إلى اعتماد سلسلة من القوانين والتي عرفت تشديدا غير مسبوق، ونظاما عقابيا متنوعا يقوم على الحبس والغرامات المالية، وإعادة الحال إلى ما كان عليه، ووقــف النــشاط، والغلــق النهــائي للمنشآت الملوثة، والمساءلة الجنائية لممثل المنشآت المصنفة، وممثليها.

[1] – راجع موقف الجزائر أثناء الندوة التحضيرية لندوة ستوكهولم, وتحديد هذا الموقف من خلال قمة الجزائر لدول عدم الانحياز لــسنة 1973.

[2] – مع العلم أن المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي لا تشمل فقط المنشآت المصنفة، بل تشمل عموم الأشخاص المعنوية الخاصة التي تهدف إلى الربح أو التجمعات الاجتماعية كالجمعيات والنقابات.

[3] – تم تهميشها بفعل تعطيل إنشاء الجمعيات, والتي لم تر النور إلا بعد قانون 90–31 المتعلق بالجمعيات، ولم يكتمل الإطار القانوني للجمعيات البيئية إلى بصدور قانون البيئة الجديد 03–10 المتعلق بحماية البيئة كما تم بيان ذلك في القسم الأول من هذا البحث.

[4] - M. Kahloula, *Environnement et droits de l'homme en Algérie*, SADIC, actes du 3[eme] congrès, Annuel du 2 à 5 avril 1991, pp. 24-25.

أما بخصوص الطائفة الثانية من الانتهاكات البيئية المنعزلة أو الفردية، فإن مفهوم الاستهجان فيها يكاد يكون منعدما أو غير معروف في غياب دراسات اجتماعية متخصصة، نتيجة لغياب برامج متكاملة ومستمرة للتحسيس والتوعية والإعلام البيئي والتربية البيئية[1]؛ فعلى سبيل المثال يعد الصيد في غير أوقاته، وجمع بيض الطيور أو فراخها، عملا غير مستهجن، وكذا ورمي النفايات في غير أماكنها وتناثرها في كل الأوساط الطبيعية أو الحضرية.

كما يؤثر الوعي البيئي العام أو درجة الاستهجان بصورة مباشرة على تطور النزاع البيئي، إذ أن فقر القضاء الجزائي الوطني لأحكام جزائية تدين التلوث يعود أساسا إلى قلة الدعاوي أو الشكاوي الموجهة ضد المخالفات البيئية، لذلك يجب تفسير عدم ازدهار المنازعات البيئية إلى عدم الاهتمام أو الاكتراث بالمخالفات البيئية، وليس مرده إلى عدم وجود مخالفات واعتداءات ضد البيئة، وعدم وجود نصوص وهيئات قضائية تسهر على تطبيق القوانين.

المطلب الثاني: غموض مضمون حق المتابعة الممنوح للإدارة

تختص الإدارة بالسهر على متابعة المنشآت المصنفة وفرض احترام التدابير القانونية والتنظيمية، وخولت من أجل ذلك سلطة التشاور المباشر مع صاحب المنشأة من أجل التفاوض حول الامتثال لهذه القواعد والتدابير البيئية، وإذا لم يحترم صاحب المنشأة هذه الشروط الاتفاقية يمكن للإدارة توقيع جزاءات مباشرة على المنشآت المصنفة دون اللجوء إلى القضاء، كما خولت صلاحيات اللجوء إلى القضاء لفرض احترام الشروط القانونية والتنظيمية. إذ نجد على سبيل المثال في حالة المنشآت غير الواردة في قائمة المنشآت المصنفة والتي تتسبب في مضار أو أخطار على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية أو تمس براحة الجوار، أن الوالي يعذر المستغل بناء على تقرير مصالح البيئة، ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة، وإذا لم يمتثل المستغل في الأجل المحدد يوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة[2].

---

[1]– لم يدرج موضوع التربية البيئية إلا سنة 2002 بموجب البروتوكول الموقع بين وزارة التربية الوطنية, ووزارة تهيئة الإقليم, يوم 2002/04/02 الرامي إلى دعم التربية البيئية في المسار المدرسي, ولم تدخل حيز التطبيق خلال هذه السنة إلا في سبع (07) ولايات: عنابة, مستغانم, أدرار, الوادي, باتنة, تيارت كمرحلة تجريبية.

[2] – المادة 25 من قانون 03–10 المتعلق بحماية البيئة.

هذا الحكم القانوني يخول الإدارة صلاحية التشاور والاتصال الودي مع صاحب المنشأة التي تحدث أضرارا، وإذا لم يمتثل خلال الأجل المحدد له تلجأ الإدارة بعد ذلك إلى الوقف المؤقت، بالرغم من أن المصالح البيئية المحلية تملك سلطة اللجوء إلى القضاء[1]. هذه الصلاحيات المزدوجة الاتفاقية والقضائية يجعل منها مترددة في اللجوء إلى القضاء لأن النص المتضمن الجزاء لا يشير إلى هذا، وذلك بالرغم من أن المنشأة توجد في حالة مخالفة بالنظر إلى القواعد البيئية, وبهذه الطريقة تفلت من العقاب.

ويعتبر الفقه أن وجود مثل هذه الصيغ التي تحمل "المرونة واللين يجعل الإدارة لا تتخذ الموقف الحازم تجاه المخالف طالما أنها في موقف الاختيار بين الإقدام والإحجام"[2].

وتتضاعف حالة تردد الإدارة في اللجوء إلى القضاء من خلال إنشاء لجنة الحراسة والمراقبة للمنشآت المصنفة، والتي تمارس مهامها في إطار القواعد المنظمة للمنشآت المصنفة، وبناء على أمر بمهمة من الوالي[3]، وبعد قيامها بعمليات التفتيش والمعاينة ترسل محاضرها إلى الوالي[4]. وفي حالة عدم مراعاة المنشأة للشروط التي يفرضها القانون والتنظيم يقترح على الوالي إما إعذار المستغل أو الغلق المؤقت للمنشأة, أو الغلق النهائي للمنشأة[5]. وتكرس نفس الأثر من خلال المرسوم الجديد للمنشآت المصنفة، والذي خول نفس الصلاحيات وبصورة غامضة للجنة الولائية لمراقبة المنشآت المصنفة، والتي أصبح يرأسها الوالي ولا تجتمع إلا باستدعاء من رئيسها[6].

هذا النص يؤدي بالإدارة إلى التردد في اللجوء إلى القضاء، وتفضيل الطرق الودية، لأن مختلف النصوص تحث الإدارة على ذلك، مما يؤدي في مطلق الحالات إلى تعطيل انطباق العقوبات الجزائية أو تأخيرها كثيرا إلى حد استنفاذ كل المهل والآجال الممنوحة للملوث، وهذا ما يفسر نذرة إن لم نقل انعدام متابعات جزائية من قبل الإدارة للمنشآت المصنفة المخالفة.

---

[1] – خول مديرو البيئة للولايات التدخل في دعاوي الادعاء ودعاوي الدفاع وبدون أي تعويض خاص(م 2) من المرسوم التنفيذي 98-276 المؤرخ في ديسمبر 1998, يؤهل الموظفين لتمثيل الإدارة المكلفة بالبيئة أمام العدالة.

[2] – د. الطيب اللومي, مشكلات المسؤولية الجنائية والجزاءات في مجال الإضرار بالبيئة بالجمهورية التونسية. المؤتمر السادس للجمعية المصرية للقانون الجنائي القاهرة 25-28 أكتوبر 1994, دار النهضة العربية 1994, ص.117.

[3] – المادة 8 من المرسوم التنفيذي 99-253 المؤرخ في 7 نوفمبر 1999, المتعلق بتشكيلة وتنظيم عمل لجنة حراسة ومراقبة المنشآت المصنفة,ج.ر. عدد: 1999/79. الملغى بالمرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

[4] – والذي يتولى بدوره إرسالها خلال 15 يوما إلى الوزير المكلف بالبيئة, المادة 09 من المرسوم التنفيذي 99-253 السابق الملغى.

[5] – المادة 10 من المرسوم التنفيذي 99-253 السابق الملغى.

[6] – المواد من 28 إلى 34 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

وإضافة للغموض القانوني الذي يدور حول إعطاء الإدارة صلاحية اللجوء إلى القضاء لحمل المخالفين على الامتثال للقواعد البيئية، والذي يخول الإدارة في نفس الوقت صلاحية التفاهم وديا مع الملوثين، فإن القواعد البيئية خولت الإدارة سلطة مخالفة الأحكام الحمائية من خلال إعطاء ترخيصات استثنائية لمخالفة القواعد الحمائية وبذلك يحصل الملوث على مشروعية إضافية.

خاتمة الباب الثاني

اتضح من خلال معالجة هذا الباب عدم ملائمة قواعد المسؤولية المدنية لجبر الضرر الإيكولوجي الخالص، إذ حدت مجموعة من الصعوبات من وظيفة القضاء المدني في الحد من الأضرار الإيكولوجية الخالصة، فنجد منها ما يتعلق بالتكييف القانوني لمختلف العناصر الطبيعية، والعراقيل الإجرائية لتحريك الدعوى، وعدم ملائمة نظام التعويض المالي الحالي، مما استدعى الأمر إدراج نظام إعادة الحال إلى ما كان عليه على نفقة المسئول عن التلوث في ظل التعديل الجديد لمختلف القوانين البيئية، وتبين أن تطبيقها في ظل النظام القانوني الحالي للمسؤولية المدنية لا يزال مستعصيا أو مستحيلا، مما يستدعي إيجاد صيغ جديدة مناسبة لتمويل عمليات إصلاح الأضرار الإيكولوجية الكبرى أو الكارثية.

وضمن معالجة الفصل الثاني من الآليات التدخلية لحماية البيئة، اتضحت حدود معالجته السلوك الإجرامي الماس بالبيئة نتيجة لربطه بالملكية. ونظرا لكون أخطر وأكبر مصادر التلوث تنجم عن المنشآت المصنفة بفعل استمراريتها، نص التعديل الجديد لقانون العقوبات والإجراءات الجزائية على المسائلة الجزائية للأشخاص المعنوية – منشآت مصنفة– وممثليها.

خـــاتمــــــة

في نهاية هذا البحث؛ وبعد دراسة مختلف الآليات القانونية لحماية البيئة فـي الجزائـر بشقيها الوقائي والإصلاحي، يتبين لنا فشل وعطب النظام القانوني لحماية البيئة فـي الجزائـر، طيلة الثلاث عشريات الماضية، مقابل ما تعرفه السياسة الوطنية لحماية البيئـة مـن تحـولات جذرية خاصة بعد إحداث وزارة تهيئة الإقليم والبيئة.

ولاحظنا من خلال تحليل النظام القانوني لحماية البيئة غياب إدارة مركزية ومحلية بيئية حقيقية طيلة ما يقارب الثلاث عقود التي تلت ندوة ستوكهولم، وتبين بمناسبة التعرض لدراسـة الإدارة البيئية في الجزائر، أن دورها الوقائي والتدخلي تأثر بسبب التناوب المـستمر لمختلـف الوزارات على مهمة حماية البيئة وعدم استقرارها، والطابع القطاعي لمختلف العناصر البيئيـة والتي ظلت تحتفظ به وزارات قطاعية خاصة، مع غياب أو نقص التنسيق نتيجة لعـدم وجـود وزارة قوية. وبعد استحداث وزارة خاصة بالبيئة كرست النصوص المنظمة لها تصورات خاصة بطريقة تسيير الطابع القطاعي لحماية البيئة من خلال التنسيق بين مختلف الوزارات والوزارة المكلفة بالبيئة.

وكنتيجة منطقية لغياب وعدم فعالية الإدارة المركزية للبيئة تأثر التدخل المحلي لحمايـة البيئة بسبب عدم ملائمة التنظيم القانوني والإداري المحلي لوظيفة حماية البيئة، والذي يقوم على أساس التقطيع الإداري للأوساط الطبيعية المتجانسة.

ولما كانت الخصوصية الفنية والتقنية للمشاكل الإيكولوجية تستدعي وجـود الهيئـات الإدارية التقليدية، وسلطات فنية تدعمها للوصول إلى تطبيق صحيح لكل للتدابير والإجـراءات الفنية، تبين أنه نتيجة لغياب إدارة حقيقية ظهر ضعف في التعاون والتنسيق فيما بينهما.

كما تجلى العطب الذي أصاب الجوانب الوقائية للنظام القانوني لحماية البيئة من خـلال تحليل مدى فعالية القواعد التصورية والتنبؤية لشغل المجال، وتبين بأن الجزائر عرفت تـأخرا كبيرا في اعتماد مخططات حماية البيئة، إذ لم يعتمد التخطيط الاقتصادي الذي يأخذ بالموازنـة بين التنمية وحماية البيئة إلا من خلال مخطط سنة 1993 لأول مرة في الجزائر، ممـا يعكـس

عدم وجود سياسات وقائية تقوم على مبدأ الاحتياط في توزيع النشاطات الملوثة، مما أدى إلـى انتشارها بصورة فوضوية.

وعرفت المخططات القطاعية مثل مخططات التهيئة والتعمير بـطء شـديدا فـي إدراج الاعتبارات البيئية ضمن توجيهاتها، بسبب غياب البيئة ضمن التخطيط المركزي.

كما عرف التخطيط المحلي تأخرا كبيرا في مجال حماية البيئة، ولم يبرز لأول مرة إلا من خلال المخطط المحلي أجندا 21 لسنة 2001، ولا يزال يثير الكثير من الغموض سواء حول طريقة اعتماده، والتي لم تعتمد على منهجية واضحة في بلورة كل الانشغالات المحلية بـصورة موضوعية على المستوى المحلي، أو فيما يتعلق بالقيمة القانونية لمجمـوع التوجيهـات التـي تضمنتها هذه الوثائق المحلية للبيئة، إلى جانب مخططات التهيئة والتعمير، أو حتى فيما يتعلـق بالإطار القانوني للتنسيق على المستوى المحلي الذي لا زال يوزع اختصاصات السلطات العامة المحلية على أساس التقطيع الإداري التقليدي، الذي يتنافى مع خـصوصيات المـشاكل البيئيـة والعناصر البيئية التي لا تتلاءم مع أنماط التسيير التقليدية للمجال.

وإذا كان من المفترض أن التخطيط الجهوي هو القادر على تخطي كل هـذه المـشاكل والصعوبات، سواء المتعلقة منها بتجاوز طريقة توزيع الاختصاص المحلي التقليدي في حمايـة البيئة لصالح الاختصاص الطبيعي، الذي يوحد تدخل سلطات الهيئات المحلية على أساس امتداد المشاكل البيئية، أو باعتماد مخططات جهوية تأخذ بالحسبان الخصوصيات الطبيعية والمـشاكل البيئية الخاصة بكل جهة، فإن هذا النظام لا زال في بداية الطريق ولم يكتمل الإطار المؤسـسي والتشريعي والتنظيمي الخاص بهذا الأسلوب الواعد.

يستنتج من محاولة تقييم نظام التخطيط البيئي المركزي والمحلي والجهوي والقطـاعي، غياب مرجعية واضحة فيما يتعلق بالمنهجية والوسائل المادية والبـشرية والإطـار الزمـاني لمعالجة حالات التدهور الخطيرة التي تعاني منها مختلف العناصر البيئية في الجزائر، ويـؤثر غياب هذه المرجعية على أداء السلطات العامة في حماية البيئة، نتيجة لعدم إمكانيـة متابعتهـا ومساءلتها أفقيا عن درجة تقدمها في تحقيق التوجيهات الخاصة بحماية البيئة.

أما فيما يتعلق بتقييم نظام التحفيز المالي فقد تبين بأن هذا النظام عرف تأخرا كبيرا في وضع أسسه وتنظيمه والذي وإن شرع فيه من خلال قانون المالي لسنة 1999، إلا أنه لم يكتمل بعد في الكثير من جوانبه. كما أن تطبيق مبدأ الملوث الدافع يثير نوعا من الغموض فيما يتعلـق بتحقيق هدفه التحفيزي لتشجيع الملوثين على تخفيض أو إزالة التلوث، على اعتبار أنـه لا زال

الدافع لهذا الرسم يتراوح بين المنتج والمستهلك، وهو بذلك يفقد قيمته التحفيزية عندما يسترجع الملوث الأقساط التي يدفعها. كما أن تطبيق الرسوم الإيكولوجية بكل صرامة سيؤدي إلى الإضرار بالمصالح الاقتصادية والاجتماعية للمؤسسات الملوثة، علما بأن تطبيق مبدأ الملوث الدافع في الإتحاد الأوربي مر بمراحل طويلة تحصلت من خلالها المؤسسات الملوثة على دعم مالي مباشر، من أجل تأهيلها لانتهاج سياسات إنتاجية نظيفة، لذلك لا ينبغي أن نحمل المؤسسات الملوثة مسؤولية التلوث الناجم عن غياب رؤية ومرجعية واضحتين طيلة ثلاث عقود للتقليل أو القضاء على التلوث.

كما أن نظام الحسابات الخاصة المرصودة لحماية البيئة الذي اعتمد حديثا من أجل إيجاد وسائل مالية ثابتة لتمويل عمليات حماية البيئة، لا يزال في بداية الطريق بفعل الكثير من النقائص التي تعتري هذا النظام، والتي من بينها عدم اكتمال تأسيس الصندوق الوطني للبيئة الذي بقي مجمدا منذ النص عليه في قانون المالية لسنة 1992 إلى غاية 1998. ثم أعيد تنظيمه وتسميته في الصندوق الوطني لإزالة التلوث، وأنشئ إلى جانب ذلك مجموعة من الحسابات الخاصة التي تهتم بموضوع البيئة. ورغم تنوع مواضيع تدخل الحسابات الخاصة للخزينة العامة، فإنها تثير مجموعة من الصعوبات:

1- يتعلق أولها بعدم ثبات تأمين مصادر تمويلها نتيجة لعدم اكتمال الإطار القانوني للجباية البيئية، لتغذية الكثير من الحسابات الخاصة بالميزانية، إذ لم تستفد بعض الحسابات الخاصة من حصائل الرسوم البيئية، مثل صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وصندوق مكافحة التصحر وتنمية الاقتصاد الرعوي والسهوب، وعدم تجسيد بعضها في قوانين المالية مثل الصندوق الوطني من أجل التراث الثقافي.

2 – أن نظام الحسابات الخاصة يتميز بنوع من الحصانة التي لا تسمح للسلطة التشريعية بمراقبة صرف الاعتمادات المخصصة لها، والأوجه والمجالات التي أنفقت فيها.

3 – ومن جهة أخرى يؤدي الدعم والمساعدات المالية التي تقدمها الحسابات الخاصة للميزانية للملوثين إلى نتيجة عكسية مفادها إضعاف مبدأ الملوث الدافع وتشجيع الصناعات الملوثة.

من هذا كله نستنتج غياب تام لاعتماد القواعد غير الردعية طيلة العقدين التاليين لندوة ستوكهولم. وفي ظل الإصلاحات الجذرية الحالية، وبالرغم من النقائص التي تعتري الإطار التصوري والقواعد التحفيزية، فإنه يصعب إصدار حكم على هذه المرحلة الانتقالية والتي لا يمكن تقييمها بصورة موضوعية إلا بمرور مدة معينة من الزمن.

لقد تبين من خلال استعراض التصور الوقائي أنه على الرغم من أن الأسلوب المرن والرضائي يحظى بأهمية بالغة في الكثير من التشريعات العالمية في مجال حماية البيئة، إلا أن تطبيق عقود حسن الأداء البيئي في الجزائر لا يزال في مرحلته التجريبية بسبب غياب إطار قانوني واضح يمنح للإدارة صلاحيات اللجوء إلى الأساليب المرنة. لذاك نجد أنه من الحكمة أن لا يتم اللجوء إلى التطبيق الفجائي للتدابير القانونية والتنظيمية على المؤسسات الملوثة التي ليست مستعدة بشريا وماليا وتقنيا للقيام بهذا التحول. لأن طريق التعاقد بين الوزارة والملوثين يعد أفضل وسيلة لبلوغ الالتزام الطوعي للمؤسسات الملوثة بالتدابير البيئية، إلا أنه لا يمكن التعويل على هذه الطرق المرنة بصورة كلية في تحقيق أهداف السياسة البيئية. لذلك ينبغي على الإدارة حسن اختيار حالات اللجوء إلى هذا الخيار ضمن الخيارات الأخرى، وإلا تحول الأسلوب التعاقدي في تنفيذ السياسة البيئية إلى أداة لتحميل ميزانية الدولة المزيد من الأعباء، وإضفاء التأجيل والتماطل على تنفيذ السياسات الوطنية في مجال حماية البيئة.

وإلى جانب التحديث الذي عرفه مجال التنظيم الإداري لحماية البيئة، تم الاقتناع بضرورة إشراك كل الفاعلين في مجال حماية البيئة إلى جانب الإدارة، وبذلك فسح المجال لمساهمة الجمعيات في بلورة القرار البيئي بطريقة غير مباشرة من خلال المشاركة في إعداد التقارير والدراسات والإستراتيجيات المتعلقة بحماية البيئة، أو من خلال المشاركة في عضوية بعض الهيئات، أو من خلال فرض احترام المشروعية بلجوئها إلى القضاء.

غير أن فعالية وتأثير الجمعيات في حماية البيئة ومواجهة الانتهاكات اليومية يظل ناقصا أو شبه منعدم في إطار الممارسة اليومية، نتيجة لحداثة كل من موضوع حماية البيئة [1] والنصوص المنظمة له في الجزائر من جهة، وتأخر المشرع الجزائري في إقرار مبدأ حرية إنشاء الجمعيات بوجه عام إلى غاية عام 1990، وتأخر صدور النص الخاص بالجمعيات إلى غاية 2003، وتأخر صدور التنظيم الذي يوضح تطبيق بعض الأحكام المتعلقة بها.

ومن جهة أخرى أثر عدم استكمال النظام القانوني للحق في الإعلام والمشاركة والذي يعد الركيزة الأساسية لإطلاع الجمعيات على حالة البيئة، على فعالية ومردودية الأداء الجمعوي. كما لاحظنا أن هذه التراكمات والثغرات والنقائص القانونية والمؤسسية في مجال حماية البيئة،

---

[1] – إذ أنه أثير موضوع حماية البيئة لأول مرة على الساحة الدولية، سنة 1972 من خلال ندوة الأمم المتحدة حول البيئة المنعقدة بستوكهولم، ولم يصدر قانون حماية البيئة في الجزائر إلا سنة 1983 بموجب قانون 83- 03 والذي بقي جزء كبير منه معطلا نتيجة إما لتأخر صدور المراسيم التنفيذية أو عدم صدورها، أو تأخر إحداث الهيئات الإدارية المكلفة بتطبيقه، إذ لم تستحدث مفتشية البيئة إلا في سنة 1996.

الناتجة عن التأخير والتأجيل والمماطلة في إصدار القوانين، لا زالت تغذي جوا من عدم الثقة والمصداقية، الأمر الذي يؤدي إلى تأخير إرساء تقاليد راسخة في الممارسة الجمعوية في مجال حماية البيئة.

واتضح أنه رغم التحول المحتشم للنصوص التي تنظم الحق في الإعلام بصورة عامة والإعلام البيئي بصورة خاصة، بأنه ينبغي من أجل تحقيق مشاركة مدنية حقيقية تغيير كل القوانين والتنظيمات التي لازالت تقدس وتكرس التعتيم الإداري وعدم الثقة في المواطنين للتعرف حتى على أبسط المعلومات التي تهم حياتهم وصحتهم والوسط الذي يعيشون فيه.

ومقابل هذا التحديث المنتظر لتحقيق مشاركة حقيقية للمجتمع المدني، فإنه يقع على المجتمع المدني جمعيات وأفراد ومؤسسات، مسؤولية التخاذل في المطالبة بالمعلومات والبيانات التي يضمن القانون والتنظيم الاطلاع عليها، كما أنه لا يمكن أن تكون هناك إمكانية لممارسة الحق في الاطلاع والإعلام إلا بتنمية وبعث ثقافة مواطنة حقيقية.

بناء على ذلك ينبغي أن يكون هناك عمل حقيقي لتغيير ذهنيات الإدارة في إقرار حق الاطلاع والإعلام، كما يجب عمل الكثير من أجل توعية المواطنين والجمعيات بالمطالبة بحقهم في الإعلام والاطلاع على الوثائق البيئية سواء بالطرق الودية أو غير الودية عن طريق القضاء.

وإلى جانب أهمية التدخل الإداري الإصلاحي، كان لزاما على القضاء المدني أن يقوم بدور تكميلي من أجل الحد من الأضرار الإيكولوجية الخالصة. إلا أن وظيفة القضاء المدني في الحد من الأضرار الإيكولوجية الخالصة، أعاقتها مجموعة من الصعوبات، يتعلق جانب منها بالتكييف القانوني لمختلف العناصر الطبيعية التي عرفها القانون المدني قبل ظهور مفهوم الضرر الإيكولوجي، وأثر هذا التكييف القانوني التقليدي على العلاقات الإيكولوجية والأنظمة البيئية، والتي لم تدخل بعد في قاموس القانون المدني.

كما تعلقت الصعوبة الثانية بالعراقيل الإجرائية لتحريك الدعوى، والتي لم تسمح بازدهار النزاعات المتعلقة بالأضرار الإيكولوجية الخالصة. وحتى في ظل الحالات المحدودة التي تعرض فيها القضاء المدني لفحص الضرر الإيكولوجي الخالص طرحت قضية عدم ملائمة نظام التعويض المالي الحالي، مما استدعى الأمر إدراج نظام إعادة الحال إلى ما كان عليه على نفقة المسؤول عن التلوث في ظل التعديل الجديد لمختلف القوانين البيئية، وتبين أن تطبيقها في ظل

النظام القانوني الحالي للمسؤولية المدنية لا يزال مستعصيا أو مستحيلا، مما يستدعي إيجاد صيغ جديدة مناسبة لتمويل عمليات إصلاح الأضرار الإيكولوجية الكبرى أو الكارثية.

ومن ناحية أخرى ظهر اختلال جوهري يتعلق بوظيفة المسؤولية المدنية التقليدية التي تقوم على أساس جبر الأضرار، الأمر الذي لا يستجيب لأهداف السياسة البيئية التي تقوم على أساس اتقاء الأضرار البيئية، مما تطلب القيام بمراجعة شمولية لاستيعاب قواعد المسؤولية المدنية لمبدأ الاحتياط، من خلال إدراج نظام الخبرة.

وضمن معالجة العنصر الثالث من الآليات التدخلية لحماية البيئة، تبين أن السلوك الإجرامي الماس بالبيئة والذي تم معالجته في بداية الأمر وفقا لمنظور ضيق يقوم على حماية العناصر الطبيعية المنضوية تحت سلطة الملكية، مما استثنى عددا كبيرا من السلوكات الماسة بالعناصر الطبيعية غير المملوكة لأحد.

ونظرا لأن أخطر وأكبر مصادر التلوث تنجم عن المنشآت المصنفة بفعل استمراريتها، والتي ظلت طيلة ثلاثة عقود بمنأى عن أي مساءلة جنائية، جاء التحديث الحالي للنظم القانونية بإمكانية تطبيق المساءلة الجزائية على الأشخاص المعنوية –منشآت مصنفة– وممثليها.

وعلى الرغم من التحديث التشريعي الذي طرأ على قواعد المسؤولية الجنائية لمواكبة الخصوصيات المتعلقة بحماية البيئة، إلا أنه لا زالت الكثير من العوامل الموضوعية تعيق فعالية هذه القواعد منها: غياب الوعي البيئي، وضعف الاستهجان الاجتماعي لأفعال الاعتداء على البيئة، والصلاحيات الخارقة للقانون التي تمنح استثناءا للإدارة.

وما ينبغي ملاحظته ختاما هو أن هذا التقييم السلبي للسياسة الوقائية والتدخلية لحماية البيئة، الذي اتصف به النظام القانوني لحماية البيئة في الجزائر، خص ثلاث عقود الماضية، إلا أن المرحلة الانتقالية الحالية تشهد تحسينا في الإطار القانوني والتنظيمي والهيكلي؛ وإن كانت تتسم بعدم الفعالية الناتجة عن التراكمات السلبية السابقة، إلا أن هناك إرادة ورغبة في التغيير الجوهري، وبذلك يتعذر في الوقت الراهن إصدار حكم تقييمي لهذه المرحلة.

تم بحمد الله وعونه.

بأدرار، فيفري 2007.

قائمة المراجع

*- القرآن الكريم

الكتب المتخصصة

*- **بالعربية:**

1- **محمد عباس محرزي**، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة- الإيرادات العامة- الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر. 2003.

2 – **أحمد صقر عاشور**، الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن.دار النهضة العربية، بيروت، الطبعة الأولى 1979.

3 – **أحمد عبد الرحيم السايح**، و أ. د. أحمد عبده عوض، قضايا بيئية من منظور إسلامي، دار الندى 2001.

4 – **أشرف عبد الرزاق ويح** ، الحماية الشرعية للبيئة المائية، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دار النهضة العربية، جامعة طنطا.

5 – حماية البيئة من التلوث واجب ديني، مركز صالح عبد الله كامل، القاهرة 1998.

6 – **سعيد السيد قنديل**, آليات تعويض الأضرار البيئية- دار الجامعة الجديدة للنشر, 2004.

7 – **سلوى شعراوي جمعة**، صنع السياسات البيئية في مصر. الجامعة الأمريكية بالقاهرة، مركز البحوث الاجتماعية.1997.

8 – **عبد العزيز محمود المصري**، قانون المياه في الإسلام، دار الفكر. دمشق. 1999.

9 – **منى ذو الفقار**، معايير تقييم قوانين الجمعيات الأهلية مع الدساتير و الشرعية الدولية، ص. 22، بحث مقدم في إطار ندوة أشرف عليها البرنامج العربي لنشاط حقوق الإنسان – حول مستقبل العمل الأهلي في مصر، أعمال الورشة الخاصة بقانون الجمعيات و المؤسسات الأهلية 3-4 أكتوبر2000، طبعة سنة 2001.

10 – **نبيلة اسماعيل أرسلان**, التأمين ضد أخطار التلوث, دار النهضة العربية, القاهرة2003.

11 – **هنوني نصر الدين**، الوسائل القانونية والمؤسساتية لحماية الغابات في الجزائر، الديوان الوطني للأشغال التربوية 2001 الجزائر.

12 – **يوسف القرضاوي**، رعاية البيئة في شريعة الإسلام، دار الشروق . القاهرة.

13- **مجحودة أحمد**، أزمة الوضوح في الإثم الجنائي في القانون الجزائري والقانون المقارن، الجزء الأول، دار هومه للطباعة والنشر، 2000.

*- **بالفرنسية**:

14 - **Alexandre KISS**, *droit international de l'environnement*, éditions Pedone, 1989.

15 - **Abdelhafid OSSOUKINE**, *la transparence administrative*, Édition Dar Elgharb, 2002.

16 - **Eric NAIM- GESBERT**, *les dimensions scientifiques de droit de l'environnement, contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Vub presse, Bruxelles, 1999.

17 - **François OST**, *La nature Hors la loi*, Edition La Découverte. 1995.

18 - **Françoise BULLODOT & Michèle BESSON**, *environnement, urbanisme, cadre de vie*. Editions Montchrestien, Paris, 1979.

19 - **Gaston STEFANI & Georges LAVASSEUR & Bernard BOULOC**, *Droit pénal général*, 16e édition 1997. DALLOZ.

20 - **Gilles MARTIN**, *le droit à l'environnement: de la responsabilité civile pour fait de pollution au droit de l'environnement*, PPS, 1978.

21 - **Hans CHRISTIAN BUGGE**, *la pollution industrielle, problèmes juridiques et administratifs*, PUF, Paris, 1976.

22 - **Jean-Benoit BLAYON**, *l'urbanisme et la des sites protection, la sauvegarde du patrimoine architectural urbain*, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris. 1979.

23 - **Jean-Marc LAVIELLE**, Droit international de l'environnement, Ellipses. Paris. 1998.

24 - **Jean-philippe BARDE,** économie et politique de l'environnement, PUF, 2° édition, Paris, 1992.

25 - **Jean-Yves CHENOT**, *droit et environnement*, collection du laboratoire de théorie juridique, volume 7, presse universitaire D'Aix-Marseille, 1995.

26 - **Jérôme FROMAGEAU & Philippe GUTTINGER**, *droit de l'environnement*, éditions EYROLLES, Paris, 1993.

27 - la planète terre entre nos mains, conférence des nations unies sur l'environnement et le développement de Rio de janeiro- juin 1992, guide pour la mise en œuvre des engagements du sommet planète terre. La documentation française, paris-1994.

28 - **Leila CHIKHAOUI**, *droit pénal de l'environnement et de l'urbanisme*, ENA, Tunis 1999.

29 - **Martine REMOND-GOUILLOUD**, *Du droit de détruire, essai sur le droit de l'environnement*, PUF, 1ère édition, Paris, 1989.

30 - **M'hamed REBAH**, *l'écologie oubliée, problèmes d'environnement en Algérie à la veille de l'an 2000*, Édition Marinoor, Algérie.

31 - **Michel PRIEUR**, *droit de l'environnement*, 4° éditions, DALLOZ-2001.

32 – **Odon VALLET**, *l'administration de l'environnement*, Berger Levraut, 1975.

33 - **Patrick BOULTE**, *le diagnostic des organisations appliqué aux associations*, PUF, 1991.

34 - **Patrick DAILLIER et Alain PELLET**, *droit international public*, LGDJ, Paris, 1994.

35 - **Robert POUJADE**, *le ministère de l'impossible*, Calmann-Lévy, Paris, 1975.

36 - **Abdelhamid ZEROUAL**, *les questions préjudicielle devant les juridictions répressives*, ENAL, 1986.

الرسائل والمذكرات

بالعربية:

37 – **عبد اللاوي جواد،** الحماية الجنائية للبيئة/ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2005/2004.

38 – **ساسي سقاش**، الجمعيات البيئية في الجزائر ودورها في حماية البيئة– رسالة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2000.

39 – **سنوسي خنيش**، الإدارة والبيئة في النظرية والتطبيق: دراسة حالة الجزائر, رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية. جامعة الجزائر، 1997.

40 – **أحمد رقادي**، التأصيل الشرعي لرعاية البيئة –دراسة شرعية قانونية– جامعة أدرار 2005.

41 – **وناس يحيى**، الإدارة البيئية في الجزائر، رسالة ماجستير معهد العلوم القانونية والإدارية جامعة السانيا وهران 1999.

42– **مزاولي محمد**، نطاق المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات الاقتصادية في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، المركز الجامعي بشار 2004/ 2005.

بالفرنسية:

43 - **Ahmed REDDAF**, *politique et droit de l'environnement en Algérie, Thèse pour le* doctorat en droit, Université du MAINE, 1991.

44 - **A. De FAGET et DE CASTEL JAU**, *histoire du droit d'association de 1789 à 1901*, Thèse pour le doctorat, Université de Paris, 1905.

45 - **Abdesslam BEKRATE**, *La protection de la nature au Maroc,* Thèse pour le Doctorat 3eme cycle Université de Bordeaux I, Juin 1983.

46 - **Youcef BENACEUR**, *quelques utilisations du domaines public maritime et la protection de l'environnement*, Doctorat 3e cycle, université de STRASBOURG III, 1982.

47 **- Leila CHIKHAOUI**, *le financement de la protection de l'environnement*. Thèse pour le doctorat de l'université de Paris I en droit, 1996.

48 - **Mohamed KAHLOULA**, *la protection juridique des personnes contre le bruit, du trouble de voisinage à la nuisance sociale*. Thèse pour le doctorat d'état, Faculté de droit et des sciences sociales de poitiers, 1988.

49- **Wahid FERCHICHI**, *le service public de l'environnement, essai sur le rôle de l'état dans la protection de l'environnement, thèse pour le doctorat d'état*, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 2001.

50 - **Isabelle DOUSSAN**, *activité agricole et droit de l'environnement l'impossible conciliation ?* Thèse pour le doctorat en droit, Université de Nice-Antipolis, 1997.

51 - **Rachida MEZIANE**, *le droit de l'environnement au Maroc*, Thèse pour le doctorat de 3eme cycle université de Bordeaux I, Mars, 1984.

52 - **René ADENIS**, *les associations, dévolution des biens des associations à but non lucratif*, thèse pour le doctorat, Université de Paris 1902.

53 **- Soraya CHAIB,** *les instruments juridiques de lutte contre la pollution d'origine industrielle en droit Algérien*, Mémoire de magister en droit publique université DJILLLALI LIABES DE SIIDI BEL ABBES, 1999.

المقالات الفقهية

*- **بالعربية:**

54 – **طاشور عبد الحفيظ**, نظام إعادة الحال إلى ما كانت عليه في مجال حماية البيئة, مجلة العلوم القانونية والإدارية عدد:2003/01– كلية الحقوق– جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان.

55 – **طاشور عبد الحفيظ،** حول فعالية سياسة التجريم في مجال حماية البيئة، مخبر الدراسات والأبحاث حول المغرب والبحر المتوسط. جامعة منتوري– قسمطينة.2001.

56 – **الطيب اللومي**, المسؤولية الجنائية والجزاءات في مجال الأضرار بالبيئة بالجمهورية التونسية, محاضرة مقدمة في المؤتمر السادس للجمعية المصرية للقانون الجنائي القاهرة 25–28 أكتوبر 1994, دار النهضة العربية .1994

57 – **عمر دراس،** الحركة الجمعوية في المغرب العربي، منشورات مركز البحث في الأنثروبولوجية الاجتماعية والثقافية، دفاتر المركز رقم 5–2002.

58 – **الغوتي بن ملحة**, مشكلات المسؤولية الجنائية والجزاءات في مجال الإضرار بالبيئة, محاضرة مقدمة في المؤتمر السادس للجمعية المصرية للقانون الجنائي القاهرة 25–28 أكتوبر 1994, دار النهضة العربية 1994.

59 – **كمال عجالي،** مساهمة جمعية العلماء المسلمين الجزائريين في الحفاظ على الهوية الوطنية. مجلة العلوم الإنسانية– جامعة منتوري قسنطينة، العدد 16– ديسمبر 2001.

60 – **محمد بوسنة،** الحركة الجمعوية في الجزائر: نشأتها طبيعة تطورها ومدى مساهمتها في تحقيق الأمن والتنمية. مجلة العلوم الإنسانية– جامعة منتوري قسنطينة، العدد 17– جوان 2002.

61 – **محمود بوسنة،** الحركة الجمعوية في الجزائر: نشاطها و طبيعة تطورها و مدى مساهمتها في تحقيق الأمن والتنمية. مجلة العلوم الإنسانية– عدد: 17 – جوان 2002، جامعة منتوري قسنطينة الجزائر.

62 – **يلس شاوش،** حماية البيئة عن طريق الجباية والرسوم البيئية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان.

63 – **يوسف بن ناصر،** معطية جديدة في التنمية المحلية: حماية البيئة. مركز البحوث والإعلام الوثائقي للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة وهران، الجزائر.

*- **بالفرنسية:**

64 - **Ahmed GHAZALI**, *contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc*, table ronde sur les changements politiques en Afrique du nord, IREMAM, Aix -en- Provence, les 5,6, et 7 octobre 1989.

65 - **Ahmed REDDAF**, *de quelques réflexions sommaires sur l'effectivité relative au droit de l'environnement en Algérie*, revue des sciences juridiques et administratives, N° 01-2003, Faculté de droit de Tlemcen.

66 - **Anne GUEGAN**, *l'apport du principe de précaution au droit de la responsabilité civile*, RJE.2/2000.

67 - **laid AZZI**, (directeur général de l’agence national pour la conservation de la nature), *sur les us et coutumes des populations du sud Algérien en matière de préservation des milieux naturels et des sites historiques*. Séminaire préparatoire pour l’année international de l’écotourisme en 2002, Alger (Algérie), 21 – 23 janvier 2002.

68 - **Youcef BENACEUR,** *Les études d’impact sur l'environnement en droit positif Algérien*, RASJEP-Vol 29 N° 3, du 07/91.

69 - **Youcef BENACEUR**, *l’administration centrale de la protection de la nature*, I.D.S.A, université d’Oran.

70 - **Youcef BENACEUR**, *la législation environnementale en Algérie*, in la revue algérienne n°3, 1995.

71- **Bernard CASSEN**, *vitalité des innovations des réseaux associatifs*, le monde diplomatique, février 1988.

72 -**C. DE KLEMM, G. MARTIN, M .PRIEUR, J.UNTERMAIER**, *les qualifications des éléments de l'environnement*, in A. KISS, (Sous la direction de), l’Ecologie et la loi, L’harmattan, 1989.

73 - **Caroline LONDON**, *Instruments économiques et droit communautaires*, in Revue, aménagement et nature, n° 124, mars, 1997.

74 - **Christophe RADE**, *le principe de précaution, une nouvelle éthique de la responsabilité*, in RJ.E n°spéciale "le principe de précaution". 2000.

75 - **Commissariat Général du Plan**, *L’économie face à L’écologie*, édition La Découverte, Paris, 1993.

76 - **Cyril DE KLEMM**, *la conservation de la diversité biologique: obligations des états et devoirs des citoyens*. RJ.E. n° 4-1989.

77 - **David JACOTOT**, *le principe de précaution et de renforcement de l'action en responsabilité pour faute*, RJ.E. N° spéciale" le principe de précaution".

78 - **Dominique GUIHAL**, *la responsabilité pénal des élus locaux en matière d'environnement*, RFDA, 12 (3) mai-juin 1996.

79 **- F.M.I**, *La politique macro économique peut être mise au service de l’environnement mondial*, Bulletin du F.M.I.

80 - **Françoise BULLAUDOT**, *les mutations administratives de l'environnement (aspects de l'application du plan national pour l'environnement*), RJ.E. 3-1991.

81 - **Gertrude PIERATTI**, droit, *économie, écologie et développement durable: des relations nécessairement complémentaire mais inévitablement ambiguës*, RJ.E. 3/2000.

82 - **GIL DELANNOI**, *sagesse, prudence, précaution*, in RJE, n°spécial" le principe de précaution" 2000.

83 - **Gilles MARTIN**, *réflexion sur le dommage écologique "pur"*, In droit et environnement collection du laboratoire de théorie juridique, volume 7, presse universitaire D'Aix-Marseille, 1995.

84 - **Gilles MARTIN**, *la notion de responsabilité en matière da dommages écologique*. In droit et environnement. Collection du laboratoire de théorie juridique, volume 7, presse universitaire D'Aix-Marseille, 1995.

85 - **Gunnars et Emmanuel JIMINEZ**, *Maîtriser la pollution dans les pays en développement*, Revue Finances et développement, Mars 1991.

86 - **Guy DEVIGHEAU**, *la gestion des milieux naturels*, Séminaire maghrébin sur l’aménagement du territoire, 29.30.31 mai, 1988, Institut de biologie, université de Tlemcen, Algérie.

87 - **Henris SMETS**, *Le principe pollueur payeur, un principe économique érige en principe de droit de l'environnement ?* RGDIP, tome 97, 1993, n °2.

88 - **J-M. BETSH**, *sur quelques aspects scientifiques relatifs à la protection des écosystèmes, des espèces et de la diversité biologique*. RJ.E, n° 4-1991.

89 - **Jaqueline MORAND-DEVILLER**, les instruments juridiques de la participation et de la contestation des décisions d'aménagement, RJ.E, n° 4-1994.

90 - **Jaques HENRI ROBERT**, *droit pénal de l'environnement*, AJDA, n°9; sep. 1994.

91 - **Jean HARTICO**, *le bon usage de la région*, la revue administrative. N° 159, 1974.

92 - **Jehan de MALAFOSSE**, *la protection de la faune et de la flore, et la chasse*, R.F.D.A, 6 (6), nov-dec.1990.

93 - **L.BAGHESTANI-PERREY**, *la valeur juridique du principe de précaution*, RJE. N° SPECIAL 2000, " le principe de précaution".

94 - **Laurence CHAHBANNE-PUOZYNIN & François BAVOILLOT**, *La remise en état des sites pollués*, droit de l'environnement, n° 48, mai 1997.

95 - **Marie- José LITTMAN**, *le droit pénal, in l'écologie et la loi. Le statut juridique de l'environnement*, l'harmattan, 1989.

96 - **Martine REMOND-GOUILLOUD**, *à la recherche du futur, la prise en compte du long terme par le droit de l'environnement.* RJ.E, n°1, 1992.

97 - **Martine REMOND-GOUILLOUD**, *réparation du dommage écologique*, Juris-classeur 2, 1992, fasc.1060.

98 - **Mohamed Ali MEKOUAR**, *associations et environnement*, in la revue Marocaine de droit et d'économie de développement, N° 15 – 1987.

99 - **Mohamed KAHLOULA**, *La protection juridique du milieu marin en droit algérien et la nécessité d’une coopération intermaghrébine*. RJE, N° 01/95.

100 - **Mohamed KAHLOULA**, *environnement et droit de l'homme en Algérie*, SACIC, actes du troisième congrès annuel du 2-5 avril 1991.

101 - **Mohamed KAHLOULA**, La relative autonomie des APC en Matière de protection de l'environnement, Idara, volume 5, numéro 1, 1995.

102 - **Mohamed SAHNOUN**, *environnement et développement*, RARI, n°08, 1987, OPU.

103 - **Nicoletti. G et OLIVIER, MARTIN. J**, *effets globaux de l’écotaxe européenne*, Revue économique n° 3, mai 1994.

104 - **O. SEFIANE**, les incohérences du régime juridique de protection de l'environnement. L'exemple de la mise en œuvre du principe pollueur payeur, RASJEP, n° 1- 1998.

105 - **O.C.D.E**, *L’influence des écotaxes sur les échanges inter nationaux*, Problème économiques, n° 2-474 du 29 mai 1996,

106 - **O.C.D.E**, *Problèmes d’économie de l’environnement*, compte rendu du séminaire tenu à l’OCDE, de l’été 1971, publication de l’OCDE, Paris, 1972.

107 - **Omar DERRAS**, *le fait associatif en Algérie, le cas d'Oran*. In revue INSANYAT, n° 08 – mi-août 1999, numéro spécial, *mouvement sociaux, mouvement associatifs.*

108 - **Pascal PLANCHET**, *le précèdent, moyen d'évaluation du risque naturel*, RJ.E, 4/1998.

109 - **Patrick le LOUARN**, *les chartes de l'environnement entre décentralisation et déconcentration, conception et mise en œuvre d'une politique publique de l'état*. RJ.E. 1-1995.

110 - **Philipe BOUDUIN**, *La prise en compte des externalités environnementales*, in Problèmes économiques n° 2451 du 20 Décembre 1995.

111 - **Philippe ZAVOLI**, *la démocratie administrative existe –t- elle? Plaidoyer pour une refonte de l'enquête publique et du référendum local*. R.D.P. N°05 -2000.

112 **- Pierre LASCUMES et Jérôme VALLAY,** *Les activités publiques conventionnelles: un nouvel instrument de la politique publique ? L’exemple de la protection de l’environnement industriel*, In Revue, Sociologie du travail, n° 4 / 96.

113 - **Pierre LASCUMES**, *le rôle des associations, comme facteur d'efficacité des politiques et du droit de l'environnement*, résumé du livre sur le site Web : (http: //www:anpertos.org/anper/tos-1.711.htm)

114 - **Raphaël encinas de MONAGORRI**, *expertise scientifique et décision de précaution*, in RJE n°spécial" principe de précaution" 2000.

115 - **Roland CARBONIER**, *les demandes sociales en droit : la demande des scientifiques*, in l'écologie et la loi.

116 **- Saddek BEN KADA,** *revendications des libertés publiques dans le nationalisme Algérien: le cas de la liberté d'association* (1919-1954) cahiers du CRASC, n° 05-2002.

117 - Soraya CHAIB et Mustapha KARADJI, *le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien*. IDARA, volume 13, n° 2-2003.

118 - **Tiyanjana MALUWA**, *environment and development in Africa an over view of basic problems of environmental law and policy*, RADIC, tome 1, n° 4 dec. 1989.

119 - **Chaouche YELLES**, *Pour une revalorisation des ressources Financières locales*, Idara, Volume 5, numéro 1, 1995.

120 - **Yves JEGOUZO**, *les plans de protection et de gestion de L'environnement*, AJDA, sep, 1994.

121 - **Yves JEGOUZO,** *les principes généraux du droit de l'environnement*, RFDA- 12 (2) Mars –Avril 1996.

التقاريــر

122 – **تقرير وزارة الداخلية**، حماية البيئة: المهام الجديدة للجماعات المحلية، مركز التوثيق والإعلام الخاص المنتخبين المحليين. بدون تاريخ، الجزائر.

123 – **المجلس الاقتصادي والاجتماعي**، ملف "الجزائر غدا "، الجريدة الرسمية عدد: 21 المؤرخة في 09 أبريل 1997.

124 – **وزارة تهيئة الإقليم و البيئة**، المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة.ديسمبر 2001.

125 - **Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, *Le programme national pour la gestion intégrée des déchets solides urbains pour les 40 grandes villes, LE PROGDES,* 2002-2004 .

126 - **Ministère de l'aménagement de territoire et de l'environnement**, *Aménager l'Algérie de 2020,* mars 2004.

127 - Contrat de performance environnementale établie entre le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et le Complexe des corps gras de Maghnia (Tlemcen), mars 2002. Publié in le recueil du colloque national: "*droit et environnement et développement durable*" organisé par la faculté de droit de Tlemcen et l'inspection de la Wilaya de Tlemcen, le 20-21 janvier 2003.

128 - Protocole Relatif au planning d'exécution du plan d'action de lutte contre la pollution génère par l'unité maïserie de Maghnia (Tlemcen), entre la Wilaya de Tlemcen et le groupe industriel ERIAD Sidi bel abbes, 22 avril 2002.

129 – ملتقى وزارة البيئة وتهيئة الإقليم، "الوساطة في حل النزاعات البيئية" médiation aux conflits environnementaux بتاريخ 05-12-2003.

130 – **وزارة تهيئة الإقليم والبيئة**، تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر لسنة 2000.

131 - **Ministère de ressources en eau**, institut national de perfectionnement de l'équipement, *étude d'impact sur l'environnement*, 2002.

132 – **وزارة تهيئة الإقليم والبيئة**، المخطط الوطني من أجل البيئة والتنمية المستدامة، ديسمبر 2001.

133 - **ministère de l'agriculture**, agence *national pour la conservation de la nature, la conservation de la nature, bilan et perspective* .octobre, 1991.

134 - **ministère de l'agriculture**, *agence national pour la conservation de la nature, mission et perspective*, novembre, 1994.

135 – **تقرير وزارة الداخلية**، حماية البيئة: المهام الجديدة للجماعات المحلية.مركز التوثيق والإعلام الخاص بالمنتخبين المحليين. بدون تاريخ، الجزائر.

136 - contrat des conditions générales de la CAAR, police d'assurance. Responsabilité civile chef d'entreprise, visa n° 147 m.f/dgt / DASS du 21.09.96.

137 - Annexe de clauses techniques spécifiques; CAAR; op. Cité. Clause n° 3, "dépôts et ou usage d'explosifs".

الفهرس